

**LINEAMIENTOS PARA LA CONFORMACIÓN DEL PACTO TERRITORIAL  
FUNCIONAL EN EL DEPARTAMENTO DE SANTANDER.**

**HUGO ARMANDO RODRÍGUEZ MANTILLA**



**MAESTRIA EN GERENCIA DE EMPRESAS SOCIALES PARA LA  
INNOVACIÓN SOCIAL Y EL DESARROLLO LOCAL**

**ASESOR DEL PROYECTO:**

**MARIO ENRIQUE VARGAS SÁENZ**

**MEDELLÍN, OCTUBRE DE 2020**

## TABLA DE CONTENIDO

<b>1. TÍTULO</b>	<b>7</b>
<b>2. PROBLEMA</b>	<b>7</b>
<b>3. JUSTIFICACIÓN</b>	<b>8</b>
<b>4. MARCO CONCEPTUAL</b>	<b>15</b>
<b>5. OBJETIVOS</b>	<b>23</b>
<b>5.1 OBJETIVO GENERAL</b>	<b>23</b>
<b>5.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS</b>	<b>23</b>
<b>6. HIPÓTESIS</b>	<b>24</b>
<b>7. METODOLOGÍA</b>	<b>24</b>
7.1 TIPO DE TRABAJO	24
7.2 UNIDADES DE ANÁLISIS	25
7.3 VARIABLES	25
7.4 CRITERIOS DE SELECCIÓN EN UNIDADES DE ANÁLISIS	26
7.5 TÉCNICAS E INSTRUMENTOS	26
<b>8. RESULTADO DE LA INVESTIGACIÓN</b>	<b>27</b>
8.1 MARCO CONTEXTUAL	27
8.1.1. DESARROLLO Y CONFORMACIÓN DE LAS PROVINCIAS SANTANDEREANAS	30
8.1.1.1 PROVINCIA COMUNERA	33
8.1.1.2 PROVINCIA DE GUANENTÁ	35
8.1.1.3 PROVINCIA DE GARCÍA ROVIRA	36
8.1.1.4 PROVINCIA DE SOTO	39
8.1.1.5 PROVINCIA DE VÉLEZ	43
8.1.1.6 PROVINCIA DE YARIGUÍES	50
8.1.2 LOS NÚCLEOS DE DESARROLLO PROVINCIAL	52
8.1.3. EL CONTRATO PLAN	54
8.2 DOCUMENTO PROPUESTA	56
8.2.1 CONCEPCIÓN DE LOS PACTOS TERRITORIALES	56
8.2.2 CONSTRUCCIÓN DEL DOCUMENTO PROPUESTA	62
8.2.3 DEFINICIÓN Y ALCANCE	63
8.2.4 DISEÑO DEL PACTO FUNCIONAL SANTANDER	64
8.2.4.1 CONTEXTO SOCIOECONÓMICO Y ANÁLISIS DE RELACIONES FUNCIONALES	65
8.2.4.2 FUNCIONALIDAD TERRITORIAL	72
8.2.4.2.1 ÍNDICE DE ESPECIALIZACIÓN PRODUCTIVA - IEE POR PROVINCIAS.	73
8.2.4.2.2 ÍNDICE DE CONCENTRACIÓN RURAL (ICR) Y CENTROS URBANOS	76
8.2.4.2.3 RELACIONES DE INTERDEPENDENCIA ENTRE MUNICIPIOS/PROVINCIA	81
8.2.4.2.4 RELACIONES DE FUNCIONALIDAD.	100

8.2.4.3 COMPONENTE ESTRATÉGICO PACTO FUNCIONAL SANTANDER	111
8.2.4.4 INVERSIONES INDICATIVAS PARA EL PACTO FUNCIONAL SANTANDER	114
8.2.4.5 MODELO DE GOBIERNO	117
<b>ANEXOS</b>	<b>121</b>
<b>CONCLUSIÓN</b>	<b>126</b>
<b>BIBLIOGRAFIA</b>	<b>127</b>

## INDICE DE APOYOS GRÁFICOS

### DIAGRAMAS

<b>Diagrama 1.</b> Evolución de los Contratos Plan a los Pactos Territoriales	56
<b>Diagrama 2.</b> Pirámide poblacional subregión Santander	67

### IMÁGENES

<b>Imagen 1.</b> Regiones objeto de Pactos Territoriales, identificadas en el PND	59
<b>Imagen 2.</b> Provincias Administrativas y de Planificación	66

### GRÁFICOS

<b>Gráfico 1.</b> Tasa analfabetismo subregión Santander	67
<b>Gráfico 2.</b> Cobertura en educación superior subregión Santander	68
<b>Gráfico 3.</b> Tasa mortalidad infantil en menores de 5 años subregión Santander	69
<b>Gráfico 4.</b> Participación en el PIB nacional, 2018-Departamentos y Bogotá	70
<b>Gráfico 5.</b> Índice de Especialización Económica por provincia – 2015	75

## MAPAS

<b>Mapa 1.</b> Zonas de concentración rural alta	78
<b>Mapa 2.</b> Zonas de concentración rural baja	80
<b>Mapa 3.</b> Funcionalidad ambiental y educación, Bucaramanga	100
<b>Mapa 4.</b> Funcionalidad laboral y salud, Bucaramanga	101
<b>Mapa 5.</b> Funcionalidad ambiental y educación, Socorro	102
<b>Mapa 6.</b> Funcionalidad salud y laboral, Socorro	103
<b>Mapa 7.</b> Funcionalidad ambiental y educación, Málaga	104
<b>Mapa 8.</b> Funcionalidad laboral y salud, Málaga	105
<b>Mapa 9.</b> Funcionalidad ambiental y educación, Barrancabermeja	106
<b>Mapa 10.</b> Funcionalidad laboral y salud, Barrancabermeja	106
<b>Mapa 11.</b> Funcionalidad ambiental y educación, Vélez	107
<b>Mapa 12.</b> Funcionalidad salud y laboral, Vélez	108
<b>Mapa 13.</b> Funcionalidad ambiental y educación, San Gil	109
<b>Mapa 14.</b> Funcionalidad laboral y salud, San Gil	110

## TABLAS

<b>Tabla 1.</b>	Actividad económica de la Provincia de Socorro en 1850.	35
<b>Tabla 2.</b>	Productos de la Provincia de Soto.	42
<b>Tabla 3.</b>	Relación de regiones y apuestas definidas por el PND.	59
<b>Tabla 4.</b>	Cobertura de Acueducto y Alcantarillado por Provincias	69
<b>Tabla 5.</b>	Red de Carreteras subregión Santander	72
<b>Tabla 6.</b>	ICR por provincia	81
<b>Tabla 7.</b>	Interacción económica de los municipios con la capital de Santander	83
<b>Tabla 8.</b>	Índice de interdependencia municipal provincia de Soto Norte	86
<b>Tabla 9.</b>	Índice de interdependencia municipal provincia Metropolitana	88
<b>Tabla 10.</b>	Índice de interdependencia municipal provincia de Comunera	90
<b>Tabla 11.</b>	Índice de interdependencia municipal provincia de García Rovira	91
<b>Tabla 12.</b>	Índice de interdependencia municipal provincia de Yariguíes	93
<b>Tabla 13.</b>	Índice de interdependencia municipal provincia de Vélez	96
<b>Tabla 14.</b>	Índice de interdependencia municipal provincia de Guanentá	99
<b>Tabla 15.</b>	Iniciativas indicativas estratégicas Pacto Funcional Santander	115

## 1. TITULO

Lineamientos para la conformación del Pacto Territorial Funcional en el departamento de Santander.

## 2. PROBLEMA

Para la definición del problema que justifica el presente estudio, se siguió la siguiente ruta metodológica:

- a) **Disciplina:** Desarrollo.
- b) **Tema:** Desarrollo territorial.
- c) **Subtema:** Factores de producción y de interdependencia que influyen en el DEL.
- d) **Problema:** Debilidad en los territorios para orientar las variables que inciden en el desarrollo local.
- e) **Delimitación del Problema:** Provincias del departamento de Santander, con factores sociales y vocacionales similares pero con procesos de desarrollo disímiles.
- f) **¿Qué se quiere saber?** Identificación de elementos que afectan el desarrollo territorial en el departamento de Santander y plantear alternativas de solución en el marco de un pacto territorial funcional.
- g) **¿Hasta dónde se quiere saber? ¿Cuál es el alcance del estudio?:** El alcance del estudio es exploratorio.
- h) **¿Qué información se quiere alcanzar?:** Objetivos de investigación:

- Analizar la gestión de los factores de desarrollo en las siete provincias de Santander.
  - Identificar y analizar políticas e instrumentos de gestión pública orientados a la promoción del desarrollo.
  - Identificar proyectos de impacto regional que contribuyan a dinamizar el desarrollo territorial.
  - Identificar fuentes de financiación para apalancar los proyectos estratégicos del territorio.
- i) **¿Acerca de cuál característica?:** Se analizarán factores que inciden en el desarrollo local y que con cuya intervención se puede impulsar la dinámica territorial.
- j) **¿En quiénes?:** Se harán análisis en las siete provincias del departamento de Santander.

Dado lo anterior, el problema objeto de estudio es la debilidad en los territorios correspondientes a las provincias administrativas y de planificación de Santander, para gestionar las variables que inciden en el desarrollo local y los factores que les impide ser competitivos.

### **3. JUSTIFICACIÓN**

Las dinámicas de apropiación y comprensión del desarrollo local en Colombia, han dado lugar a la visibilización de territorios alejados de los centros de productividad del país, que se concentran en centros urbanos. Este impacto posiciona al desarrollo local como una alternativa capaz de integrar a una nación en la que confluyen gran variedad de culturas y modos de vida, mayoritariamente marginales y con índices de necesidades básicas insatisfechas inaceptables en



un momento en el que la tecnología brinda accesibilidad suficiente para dar cobertura al indicador.

El esfuerzo y los resultados de la visión del desarrollo local, impactan en favor de la aspiración nacional de superación de la pobreza al punto de habilitar al modelo para que se constituya en el referente a seguir para el enfoque de los pactos territoriales; estrategia adelantada por el gobierno del presidente Iván Duque Márquez para la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo, que es el documento rector para la ejecución de los planes y programas de gobierno para el periodo 2018-2022. Si bien el documento recoge las aspiraciones de las diferentes regiones de Colombia, la implementación de los Pactos Territoriales en diferentes zonas del país, requieren de modelos de efectividad para su ejecución en términos de gestión de la inversión y de orientación de la misma hacia áreas prioritarias para el avance de las comunidades.

El referente del desarrollo local es válido y oportuno para el proceso de implementación, respaldado por su consolidación en el terreno y los resultados alcanzados con impacto en la vida de las comunidades. No sería necesario acudir a los casos internacionales como España e Italia en su momento para identificar experiencias exitosas de regiones (con mayores o menores éxitos y reconocimientos) que pueden mostrar que han logrado una auténtica transformación en la calidad de vida de sus comunidades. Tenemos en Colombia, en América Latina, en Asia o África multitud de ejemplos de comunidades que se han integrado alrededor de un proyecto local, lo han construido en forma participativa, han logrado articular los saberes y activos de cada uno y

han logrado construir una poderosa red local alrededor de una visión de su territorio y de un sueño colectivo.

No obstante, si bien es cierto que en Colombia se ha avanzado en algunos territorios en procesos de desarrollo, a medida que pasa el tiempo y se fortalece algunos procesos territoriales, se van generando abismos significativos entre una región y otra, incluso dentro de un mismo departamento, que conllevan a desigualdades y atrasos en desarrollo, con las correspondientes consecuencias sociales y económicas que llevan a alimentar el conflicto y la delincuencia. Según el índice de desarrollo endógeno (IENDOG) del Departamento Nacional de Planeación (2015), el país cuenta con zonas relativamente homogéneas en sus condiciones de desarrollo: “a) Por desarrollar (IENDOG hasta 20,7 por ciento); b) De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,7 y 25,9 por ciento); c) De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,9 y 30,2 por ciento) y d) De más desarrollo (IENDOG mayor que 30,2 por ciento)” (pág. 10). Estos indicadores ratifican la heterogeneidad de las regiones colombianas y muy seguramente, al ahondar sobre las causas o determinantes que generan estas diferencias, se encontrarán rutas que contribuyan a fortalecer las dinámicas de desarrollo endógeno con carácter diferencial en la diversidad de regiones del país.

Esta realidad, de cara a los retos que tiene Colombia al ser admitido en la Organización de Cooperación para el Desarrollo Económico OCDE, puso al país frente al compromiso de implementar políticas y acciones recomendadas por el organismo multilateral, varias de ellas relacionadas con el desarrollo local. Fundamentalmente, en lo relacionado con la recomendación de promover la coordinación de las administraciones a diferentes niveles, la OCDE (2015)

destacó la dinámica de Contratos Plan como el compromiso entre el Gobierno Nacional y los Departamentos en coordinar sus programas de inversión y centrarse en objetivos específicos (pág. 11). Por tal razón, la OCDE hizo énfasis en la recomendación de ofrecer asistencia técnica central en el marco del Contrato Plan para crear conocimientos y experiencia a nivel local y facilitar la evaluación de resultados e impactos derivados de los contratos.

Dado que la ejecución del programa de Contratos Plan (2012-2020) será sustituido por la dinámica de Pactos Territoriales, se convierte este escenario en una oportunidad importante para hacer que el desarrollo local sea el criterio rector de este nuevo marco de entendimiento entre las regiones y el Gobierno Central. Si bien el protagonismo del desarrollo local no quedó consignado en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) actual como había sucedido en anteriores gobiernos, los Pactos Territoriales recogen la esencia del enfoque y los elementos constitutivos en los que el desarrollo local ha dado resultados al país desde sus territorios.

La Ley 1753 de junio 9 de 2015, que adoptó el plan nacional de desarrollo “Todos por un Nuevo País” para el periodo 2014-2018, incluyó al desarrollo local en diferentes capítulos, reconociendo su importancia y ubicándolo como referente para instrumentos que lo propician en los territorios (entre ellos los Contratos Plan). Algunos de los aportes donde se plantearon estos instrumentos y escenarios de fortalecimiento a dinámicas de desarrollo, fueron:

- a) Las Agencias de Desarrollo Económico Local ADEL y las Comisiones de Competitividad como estrategia para implementar las Áreas de Desarrollo Territorial.

- b) Los programas y proyectos impulsados por las entidades territoriales, comisiones regionales de competitividad o las Agencias de Desarrollo Local y Regional que se encuentran en los ejes de articulación, como criterios para seleccionar Áreas de Desarrollo Territorial.
- c) Las ADEL y Los Programas de Desarrollo y Paz como instrumentos alternativos para la construcción de políticas públicas desde el territorio.
- d) Las ADEL y Los Programas de Desarrollo y Paz como instrumentos para el fortalecimiento institucional de los entes territoriales y la relación nación-territorio.
- e) Los Contratos Plan-Contratos de Acción Pública entre la Nación y los territorios como Institucionalización de mecanismos de coordinación y articulación, con el fin de que los planes de desarrollo departamentales y municipales se integren con los lineamientos estratégicos del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014: Prosperidad para todos, a partir de la aplicación de los principios de subsidiaridad, complementariedad, coordinación y concurrencia.
- f) Fortalecer el Sistema Administrativo Nacional de Competitividad (Decreto 2828 de 2006) y Apoyar a las Comisiones Regionales de Competitividad (CRC), como instancias responsables del diseño de la política regional para el desarrollo empresarial y de la articulación con el Gobierno nacional en materia de competitividad.
- g) Reforma Constitucional al Régimen de Regalías, con el fin que estos recursos no se concentren en unas pocas entidades territoriales, sino que sus beneficios sirvan para el apalancamiento de inversiones de impacto en todas las regiones. Se creará el Sistema General de Regalías (SGR), para hacer más equitativa su distribución territorial y financiar proyectos estratégicos regionales, atendiendo para su distribución criterios de

pobreza, población y condiciones de desarrollo. Así mismo, se destinarán recursos a ciencia, tecnología e innovación y se definirán mecanismos de ahorro público y ahorro pensional para contribuir a la política de estabilidad macroeconómica y de competitividad del país.

- h) Formulación de una política de desarrollo local que contribuya a que las entidades territoriales trasciendan su rol de prestadoras de servicios y se conviertan en gerentes de su propio desarrollo a través de la promoción de estrategias, espacios e instrumentos como las Agencias de Desarrollo Económico Local y el movimiento OVOP entre otros.
- i) Programa para la Generación y Fortalecimiento de Capacidades Institucionales para el Desarrollo Territorial con el propósito de articular las diferentes acciones e instrumentos nacionales de manera que actúen de manera focalizada para fortalecer las capacidades en la gestión del desarrollo endógeno y el buen gobierno en la gestión de lo público. Hará énfasis en el uso de instrumentos y metodologías que promuevan el desarrollo económico local, por ejemplo, las ADEL, el desarrollo de clústeres, el Movimiento OVOP, los Programas Regionales de Desarrollo y Paz y los Planes Regionales de Competitividad, etc. .

En lo correspondiente al plan nacional de desarrollo vigente, denominado “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad” y adoptado por la ley 1955 de 2019, la estrategia de pactos quedó definida por el artículo 3º, asignándoles el rol de objetivos de política pública, por estar diseñados bajo un esquema de construcción colectiva, que tienen en cuenta el aporte de todas las facetas de la sociedad.

Para desarrollar este concepto, el Plan Nacional de desarrollo estableció como base de su ejecución, a tres tipos de pactos estructurales, basados en principios que se relacionan con la incidencia del desarrollo local, como son:

“1. **Legalidad.** El Plan establece las bases para la protección de las libertades individuales y de los bienes públicos, para el imperio de la Ley y la garantía de los derechos humanos, para una lucha certera contra la corrupción y para el fortalecimiento de la Rama Judicial.

2. **Emprendimiento.** Sobre el sustento de la legalidad, el Plan plantea expandir las oportunidades de los colombianos a través del estímulo al emprendimiento, la formalización del trabajo y las actividades económicas, y el fortalecimiento del tejido empresarial en las ciudades y en el campo.

3. **Equidad.** Como resultado final, el Plan busca la igualdad de oportunidades para todos, por medio de una política social moderna orientada a lograr la inclusión social y la inclusión productiva de los colombianos, y que se centra en las familias como los principales vehículos para la construcción de lazos de solidaridad y de tejido social”.  
(Ley 1955 de 2019, artículo 3)

El punto que mayor afinidad genera el Plan Nacional de Desarrollo entre los pactos y el desarrollo local se concentra en el denominado Pacto por la Descentralización, que tiene como propósito conectar gobiernos, territorios y poblaciones en correspondencia con las recomendaciones de la OCDE. Para lograrlo, el plan de desarrollo definió programas dirigidos a:

Políticas e inversiones para el desarrollo, el ordenamiento y fortalecimiento de la asociatividad, estimular tanto la productividad como la equidad, a través de la conectividad y los vínculos entre la ciudad y el campo, Desarrollo urbano y Sistema de Ciudades (SC) para la sostenibilidad, la productividad y la calidad de vida, Gobiernos territoriales capaces y efectivos: fortalecimiento institucional y modernización para la descentralización efectiva y responsable, Instrumentos e información para la toma de decisiones que promueven el desarrollo regional. (Ley 1955 de 2019, artículo 4)

En complemento con los Pactos Transversales (16 en total), el Plan Nacional de Desarrollo adiciona una extensión a Pactos Territoriales con destino a nueve regiones, establecidos con un criterio integrador del territorio, apoyado en la conectividad entre poblaciones y gobiernos locales. Una de las nueve regiones fue denominada como Santanderes, hacia la cual se enfocará la presente tesis, y cuya vocación fue definida para ser un eje logístico, competitivo y sostenible de Colombia.

#### **4. MARCO CONCEPTUAL**

Para hacer referencia al desarrollo local, es fundamental contextualizar el término y precisar algunos conceptos sobre lo que se entiende por desarrollo y su alcance hasta la dimensión local de la definición. Para ello, se propone como punto de partida al marco económico dentro de la sociedad:

*“el proceso social es un todo indivisible. Con su mano clasificadora, el investigador saca de una manera artificial de su gran corriente los hechos económicos (...); así, los hechos sociales son, al menos de inmediato, resultado de la conducta humana; los económicos, de la conducta económica. Y esta última puede definirse como dirigida a la adquisición de bienes (...). El campo de los hechos económicos, se delimita, por tanto, en primer lugar por el concepto de la conducta económica. Todo el mundo debe actuar –en parte al menos-, económicamente; todo el mundo debe ser, o depender, de un sujeto económico”.* (Schumpeter, 1978, pág.17)

A partir de esta función de la economía dentro del proceso social, prosigue el planteamiento de lo que se puede entender por desarrollo y cómo se podría acercar su concepto a las realidades territoriales. Para ello, se hace necesario identificar definiciones como la de Boisier (1997), para quien “no resulta posible concebir el desarrollo sino como un proceso mas bien de dimensiones cualitativas basado en un proceso cuantitativo, como es el crecimiento económico” (p.44); la cual encuentra afinidad con la que plantea Vallejo (2007), al afirmar que “se puede definir desarrollo como el cumplimiento, por parte de una sociedad (el grado de logro), de los objetivos y metas que se ha propuesto” (p.12).

Resulta pertinente el aporte de Canzanelli (2001) con respecto al desarrollo, el cual define “como resultado de una combinación compleja de lo macro, lo micro y de políticas e iniciativas del nivel mesoeconómico, donde se cruzan y ligan en un territorio determinado cada componente (p.6) ”; para poder considerar al desarrollo como un proceso de acumulación, articulación y dinamización de fuerzas, capitales (financieros, físicos, humanos, sociales,



culturales, relacionales y acciones orientadas a mejorar el bienestar de la población de manera integral, incluyendo sus derechos y libertades.

Entendido el desarrollo a partir de estas aproximaciones, es importante tomar también una definición alrededor de lo que significa el modelo con relación al desarrollo humano. Para la comprensión del primer concepto, la descripción de Pérez y Giménez (1994) aporta una línea que apunta a:

“ideas como las del binomio industrialización-urbanización, la concentración de las actividades productivas en algunos puntos del territorio para aprovechar mejor las economías internas y de escala la preferencia por proyectos intensivos de capital con alta tecnología, la producción en serie de métodos tayloristas-fordistas y la especialización e integración funcional de las actividades. (p.6)

Por el lado del desarrollo humano, la definición pertinente la aporta una investigadora brasilera del Sistema de Naciones Unidas, que lo propone como:

“el proceso mediante el cual es posible aumentar las condiciones (o desarrollar las capacidades) y oportunidades para todos los habitantes de un país o región incluyendo los diversos ámbitos como el educativo, laboral, material, recreativo y cultural, derecho a la paz y a la libertad, dentro otros. Está sustentado en tres componentes principales: (i) la *igualdad* de oportunidades para todas las personas de la sociedad; (ii) la sostenibilidad de las oportunidades, de una generación a la generación siguiente; y (iii) la "potenciación" de las personas, de manera que participen del proceso de desarrollo y se beneficien de él. En suma, el desarrollo humano es el proceso de ampliación de las

posibilidades de opciones de la gente, aumentando sus funciones y capacidades. Bajo este concepto, el individuo se convierte en elemento central del desarrollo. El desarrollo humano es con la gente, o no es”, (Couto, 2006, como se citó en DNP, 2013, p. 12)

En los ámbitos del desarrollo humano, se ubica el desarrollo económico, cuya definición también es relevante precisar, refiriéndonos a éste con la aportada por el profesor italiano Gioaccino Garofoli, que lo describe como:

“un proceso social en el que coexiste la capacidad de implicar grupos sociales antes parcialmente excluidos del proceso de producción y distribución del producto social, así como la capacidad de mejorar la productividad y la técnica de los grupos de trabajadores ya empleados y, por último, la capacidad para difundir la información”. (Gallart, 1998, pág. 1)

Recogidas las definiciones de desarrollo económico y desarrollo humano, la confluencia de sus criterios hacia el desarrollo local lo convierten en el asunto fundamental, por lo que su concepto también es reelevante, interpretado como:

“una estrategia territorial competitiva basada en el aprovechamiento pleno del potencial de utilidad endógeno con la adecuada inserción de impulsos y recursos estratégicos exógenos. El desarrollo local tiene un carácter pluridimensional e integrado y supone la implantación de un proceso sistemático y sostenible a largo plazo, de dinamización del territorio y la sociedad local, mediante la participación del protagonista y corresponsable de los principales actores socioeconómicos y políticos locales”. (Canzanelli, 2009, p.13)

El potencial de utilidad endógeno que persigue el desarrollo local, implica detenerse en lo que precisamente implican las consideraciones precisamente endógenas. El concepto de desarrollo endógeno:

“es una interpretación que analiza una realidad compleja, como es el desarrollo de países, regiones y ciudades, que incluye diferentes visiones, que comparten una misma lógica teórica y un mismo enfoque en la política de desarrollo. Se trata de una aproximación territorial al desarrollo, que hace referencia a los procesos de crecimiento y acumulación de capital de una localidad o un territorio, que tiene cultura e instituciones que le son propias y en las que se basan las decisiones de ahorro e inversión”. (Vázquez, 2007, p.184)

La visión del desarrollo endógeno aportada por Vázquez ofrece pistas de la importancia del progreso tecnológico y de la acumulación de capital como resultado de las acciones priorizadas para detonar un desarrollo local que mantenga una actividad en el tiempo y que motive permanentemente la actividad productiva. Este enfoque debe conectarse con las agendas multilaterales que proponen la superación de la pobreza y el mejoramiento general de las condiciones de vida; como sucede con los Objetivos de Desarrollo Sostenible, que recoge 17 objetivos de la humanidad para cumplir en 2030 y que convoca el esfuerzo público, privado y social.

La sostenibilidad no solo hace referencia a mantener acciones productivas en el tiempo, sino considerar criterios ambientales en favor de los recursos no renovables y la preservación de

activos de biodiversidad, lo que convoca a los actores locales en torno a un Pacto Territorial basado en una agenda de desarrollo integral. Este frente articula las visiones de desarrollo endógeno con lineamientos propuestos por iniciativas multilaterales como:

“el Acuerdo de Escazú el cual pretende llegar a los sectores más vulnerables, marginalizados y excluidos a través de medidas afirmativas, y aspirando a remover aquellas barreras que impiden o dificultan el pleno ejercicio de derechos. Se trata de una fiel expresión del objetivo último de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible: no dejar a nadie atrás”. (Bárcena, 2018, p.1)

La armonía entre las posibilidades de desarrollo territorial y los propósitos de las agendas multilaterales, sustenta la recomendación de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico -OCDE- dirigida a Colombia como país asociado en el sentido de impulsar los Contratos Plan, tratándose de una iniciativa de programación e inversiones plurianuales de proyectos estratégicos articulada entre el Estado y las regiones, implementada en Francia desde hace más de 30 años como estrategia de intervención para la planeación y la descentralización, para lograr:

“Sustituir el esquema unilateral de programación de la acción pública existente, por uno de gestión basado en la construcción y operación de acciones de manera conjunta y concertada entre diferentes actores públicos.

Contar con un instrumento de articulación y alineación entre el plan nacional y los planes regionales de desarrollo y ordenamiento territorial.

Proveer un marco estructurado de diálogo y gobernanza multinivel, con el fin de lograr objetivos y acciones coherentes y coordinadas que contribuyan al desarrollo

territorial, y a la prestación efectiva y eficiente de servicios públicos a la ciudadanía”.  
(DNP, 2016, p. 42)

La adopción del instrumento de Contratos Plan fue acogida por el primer gobierno del presidente Santos, bajo el formato de acuerdos de desempeño entre el Gobierno Nacional y las regiones, a partir de un ejercicio piloto con cobertura en 9 departamentos (Santander, Nariño, Boyacá, Antioquia, Córdoba, Chocó, Arauca, Norte del Cauca y Sur del Tolima). La viabilidad jurídica de su implementación la otorgó el artículo 288 de la Constitución Nacional, que dispuso la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales. También, el artículo 8 de la ley 1450 de 2011 habilitó al Gobierno para suscribir estos contratos con el fin de implementar el Plan Nacional de Desarrollo y complementar las acciones de política que las autoridades territoriales desearan poner en marcha. El artículo 18 de la ley 1454 de 2011 habilitó la contratación de la ejecución asociada de proyectos estratégicos de desarrollo territorial entre la Nación y las entidades territoriales; y el artículo 20 facultó la posibilidad de delegación de la Nación a entidades territoriales, de atribuciones propias mediante convenios o contratos plan. El acervo legal lo cerró el artículo 54 de la ley 1530 de 2012, que habilitó a los Contratos Plan para desarrollar proyectos de inversión que se presenten para ser financiados con recursos del Sistema General de Regalías.

Para su segundo mandato, el gobierno Santos mantuvo la figura en el Plan Nacional de Desarrollo correspondiente, con el claro interés de impulsar un enfoque territorial en las políticas públicas, centrado en el cierre de las principales brechas, identificando las características y diferencias propias de los territorios y contemplando instrumentos e iniciativas

con metas de gestión territorial para el cierre de brechas. El Departamento Nacional de Planeación se encargó entonces de liderar y definir los Contratos Plan como una estrategia de llegada al territorio y un impulso a la descentralización y al desarrollo regional, generando mayor alineación entre los objetivos de desarrollo de la Nación y de las entidades territoriales, mejorar la calidad e impacto de la inversión pública territorial y crear condiciones que contribuyeran a profundizar la descentralización y mejorar la competitividad.

La figura de los Contratos Plan fue pertinente para cumplir con inversiones en territorios definidos en el acuerdo de paz firmado por el Gobierno Nacional y el grupo armado farc; dando lugar a los Contratos Paz, lo que se constituyó en una segunda fase de la estrategia. El mandato del presidente Iván Duque impulsó la figura de Pactos Territoriales en la misma línea, incluyéndolos en el artículo 250 de la ley 1955 del Plan Nacional de Desarrollo, ratificando que la Nación y las entidades territoriales podrán suscribir pactos regionales, departamentales y funcionales, como un acuerdo marco de voluntades para articular políticas, planes y programas orientados a la gestión técnica y financiera de proyectos de impacto regional conforme a las necesidades de los territorios, a fin de promover el desarrollo regional. Mediante el artículo 252 de la misma ley, se mantuvo la posibilidad de la Nación de suscribir pactos regionales, departamentales y funcionales con las entidades territoriales, de acuerdo con la jurisdicción que cubran las agendas de proyectos a ejecutar.

## **5. OBJETIVOS**

### **5.1. OBJETIVO GENERAL**

El Objetivo General del presente Proyecto es identificar propuestas de inversión pública para el desarrollo a partir de las necesidades de diferentes provincias de Santander, como insumo para la estructuración de un pacto territorial funcional en el Departamento.

### **5.2. OBJETIVOS ESPECÍFICOS**

Se plantean para este proyecto, los siguientes objetivos específicos:

- Analizar la gestión de los factores de desarrollo en las 7 provincias del departamento de Santander,
- Plantear propuestas de desarrollo que puedan ser gestionados en el marco de un pacto territorial.
- Identificar fuentes de financiación para apalancar los proyectos estratégicos del territorio.

## **6. HIPÓTESIS**

Para el desarrollo del presente proyecto, se plantean dos hipótesis:

- La gestión combinada de factores productivos y los diferentes tipos de capital (humano, social, físico, natural y cultural) influyen de manera directa en el nivel de desarrollo de las regiones.
- En las siete provincias del departamento de Santander, se requieren instrumentos que articule las políticas públicas con las necesidades de desarrollo territorial que contribuyan a mejorar las condiciones y calidad de vida de sus habitantes e impulsen la competitividad regional.

## **7. METODOLOGÍA**

### **7.1. TIPO DE TRABAJO**

El proyecto se desarrollará a partir de un estudio descriptivo y correlacional, el cual comprenderá análisis de variables que influyen en el desarrollo local en las provincias del departamento de Santander y la identificación de propuestas de desarrollo realizables en el marco de una propuesta de pacto territorial.



## **7.2 UNIDADES DE ANÁLISIS**

La unidad de análisis para el estudio serán las provincias, regiones administrativas y de planificación de Santander.

## **7.3 VARIABLES**

Las variables a tener en cuenta en el desarrollo del Proyecto son las siguientes:

Del Departamento:

- Demografía y población.
- Tasa analfabetismo.
- Tasa mortalidad infantil.
- Acceso a servicios.
- PIB.
- Competitividad.
- Infraestructura y conectividad.

De las Provincias:

- Índice de Especialización Económica.
- Índice de Concentración Rural.

- Relaciones de interdependencia entre municipios/provincia
- Relaciones de funcionalidad: urbana, laboral, educación, salud y ambiental.

#### **7.4 CRITERIOS DE SELECCIÓN DE LAS UNIDADES DE ANÁLISIS.**

Se procurará analizar las provincias administrativas y de planificación del departamento de Santander.

#### **7.5 TÉCNICAS E INSTRUMENTOS.**

Para el desarrollo del Proyecto se aplicará la siguiente ruta:

- a) Recolección de información secundaria:
  - Documentos nacionales y locales.
  - Revisión de información del sistema de indicadores del Departamento Nacional de Planeación.
  - Revisión procesos de planificación y articulación territorial vigentes.
- b) Análisis.
- c) Identificación de propuestas y fuentes de financiación.
- d) Conclusiones.

## **8. RESULTADO DE LA INVESTIGACIÓN**

### **8.1. MARCO CONTEXTUAL**

La investigación toma como marco contextual, el recaudo de información relacionada por la figura de las provincias como herramienta administrativa de ordenamiento territorial, base sobre la cual se desarrollaron las interacciones entre la administración central (colonial y republicana) y los territorios del país. Este contexto es determinante porque ha influido en la velocidad y eficiencia de los procesos de desarrollo, por lo que es pertinente conocer la utilidad y evolución tanto de la figura como de la realidad de la dinámica.

Para el caso del departamento de Santander, la provincia ha estado presente en el imaginario colectivo y la práctica de la organización territorial, desde antes de su creación como entidad político-administrativa; factor que permite construir el marco conceptual desde este criterio y así basar el propósito del proyecto de tesis en las vocaciones y relaciones construidas en las siete provincias en que se haya actualmente conformado el territorio.

Para la construcción del marco contextual, debe iniciarse la aproximación a la provincia de su inclusión en la Constitución Política de Colombia vigente, la cual aparece mencionada sin mayor desarrollo reglamentario. En los últimos años se ha intentado configurarla como instrumento en favor del ordenamiento regional, ante la histórica y evidente dificultad del

Estado por abarcar al territorio; tal como lo propone Luis González (1997) al plantear a la región como la que “ocupa un lugar equidistante ente el terruño y el Estado; es mas vasta que aquel y mas chica que este” (pág. 190); lo que permite aproximar a la provincia como una figura que ha garantizado su vigencia debido a la tradición que resistió el cambio de la configuración territorial.

La persistencia de la provincia se apoya también en su utilidad para satisfacer las aspiraciones de dirección y administración del poder así como de representación de sus comunidades. Aunque resistieron el paso del tiempo y la evolución de la organización del territorio, resulta reelevante el hecho de haberse quedado cortas en su propósito, pues “las regiones colombianas generalmente carecieron de una proyección a nivel nacional como tales, o para promover una agenda legislativa/presupuestal, o para tumbar al estado central para adelantar esa agenda hipotética” (Stoller, 1998, pág. 14).

El artículo 321 de la Constitución Política de Colombia de 1991, establece que “las provincias se constituyen con municipios o territorios indígenas circunvecinos, pertenecientes al mismo departamento”. El parámetro constitucional ubica entonces a las provincias como la organización administrativa subordinada dentro de los Departamentos, organización político-administrativa heredada de la Constitución de 1857 y que inicialmente se denominó Estado Soberano.

No todos los departamentos conciben la organización de su territorio a partir de provincias. La tradición se reduce a Boyacá, Cundinamarca, La Guajira, Nariño, Norte de Santander, Santander

y Tolima. El caso de estudio, que comprende al departamento de Santander, tiene muy arraigada entre sus poblaciones la figura de provincia, manteniendo un sentido de identidad y pertenencia bastante notable; al punto de encontrar resistencia todo proyecto que altere la organización tradicional, como sucedió con los Núcleos de Desarrollo Provincial, como se verá mas adelante.

Las provincias en Santander antecedieron a la constitución del Departamento. La constante lucha de estos territorios por lograr reconocimiento y mejores condiciones de desarrollo resulta una historia de siglos, que aspiraba a encontrar respuesta con la configuración del Estado Soberano de Santander, cuya prioridad para el desarrollo era la apertura y mantenimiento de caminos. Esa aspiración llevó a que la Provincia de Vélez gestionara su anexión al Estado de Boyacá, mientras que los demás territorios veían conveniente su desarrollo vial en la jurisdicción de Santander. Frente a esta situación, investigaciones como la de Díaz (2009) aclara que “si bien los caminos superaban la iniciativa individual y los gobiernos locales eran incapaces de regular las aperturas” (p. 10); la ley 5 de 1858 dejó este aspecto a cargo de individuos o asociaciones de interesados, dejando sin posibilidad al Estado de Santander de desarrollo de un sistema de comunicaciones regional (Jhonson, 1984, p. 72).

La Ley 25 de junio de 1859 organizó al Estado en Departamentos a cargo de un Jefe Civil que en ocasiones lo era de lo militar. Para 1860, la crisis fiscal del Estado era notable y se acusó como causas del fracaso del sistema a “la ausencia de educación en el pueblo, la costumbre de pagar contribuciones indirectas y la guerra civil que provocó la penuria del erario (*Gaceta de Santander*, junio 1 de 1860, p. 472). Esta opinión, expuesta por el coronel Marco Estrada Plata como presidente de la Asamblea, “sugirió facultar a cada distrito para encargarse de establecer

un sistema tributario acorde con el desarrollo local” (Díaz, 2009, p.15). A partir de este criterio, el presidente Estrada promovió una reforma constitucional que fue aprobada el 3 de junio, con la cual limitó el derecho a la libertad de industria y levantó la prohibición para monopolizar cualquier ramo de la industria así como la descentralización de rentas y gastos (Gaceta de Santander (116) 1860, p. 479).

Estas dificultades en la organización del Estado Soberano -que pasó a ser Departamento con la Constitución de 1886-, revela aun mas la importancia de conocer la evolución de las provincias santandereanas y su contexto local así como las dinámicas poblacionales que le dieron auge y propiciaron su posterior declive. Este contexto, arroja elementos fundamentales para la construcción del propósito de la tesis, cual es la producción de un documento que intente responder a pendientes históricos aprovechando la oportunidad de inversión para el desarrollo que el Gobierno Nacional focaliza para el territorio a partir de la figura de Pactos Territoriales.

### **8.1.1. Conformación y Desarrollo de las Provincias Santandereanas.**

El departamento de Santander cuenta en la actualidad con siete provincias, denominadas Metropolitana, Comuneros, García Rovira, Guanentá, Soto Norte, Vélez y Yariguíes. La fuerte presencia de la provincia en el imaginario colectivo de los habitantes del actual departamento de Santander data de la época colonial, en la que los cronistas usaron sin discriminación el término al momento de querer describir acontecimientos en diferentes localidades del Nuevo Reino de Granada (Herrera, 2001, p.83), lo cual inhabilita sus escritos como referente útil para establecer las jurisdicciones, capacidades y organización de esta figura de ordenamiento.

Los autores dedicados al tema, registran en el siglo XVIII al que sería el primer referente válido, basados en el informe del administrador comisionado Josef Antonio Pando (1780), que deja ver a las provincias como:

“territorios que aunque dependientes en jurídico y contencioso de dos únicas Audiencias que son las de Santa Fe y Quito para la recta administración de justicia en nombre del Soberano, componen por su cualidad extensión de terreno y de los otros contenidos en ellos a quienes se deriva, una parte principal del Gobierno político y militar” (p.77).

El administrador Pando establece también que por encima de las provincias estaban las jurisdicciones y los corregimientos, y estas agrupaban ciudades, villas, pueblo de indios, pueblo de misiones, misiones, parroquias, sitios, haciendas, minerales, real de minas, asiento de minas, aduana, venta, puerto, isla, presidio, caserío, rancherío, anejo y valle; siendo los pueblos, ciudades y villas los prevalentes.

Sin embargo, las apreciaciones de diversos autores dejan ver que la denominación de provincias no corresponde al mismo criterio en todos los documentos, confundiéndola con otros modelos, como el de corregimientos. Para Marta Herrera (2001), este escenario lleva a “mirar cada provincia y estudiar sus instituciones y su territorialidad en función a los intereses económicos y sociales de la época, analizando el tipo de asentamientos que se encontraban al interior de las mismas” (p. 85).

Para la definición del territorio que le corresponde al actual departamento de Santander, se identifica a la antigua Provincia de Tunja como la que acogía en sus linderos a la mayoría del

territorio; de acuerdo con el informe de de Pando conteniendo a las ciudades de Vélez y Girón, la alcaldía mayor de Bucaramanga y la villa de San Gil. Con la instauración de la república y la redacción de la Constitución de Cundinamarca de 1811 (aceptada como la primer carta política del país independiente), se dispuso de la figura de distritos parroquiales como la mas básica de la organización territorial, cuya agrupación originaba a los cantones y la articulación de éstos definía a las provincias.

Bajo las Constituciones de 1821 y 1832, las provincias persistieron como artefactos administrativos para canalizar la autoridad central; manteniéndose distante de la aspiración de funcionar como órganos de autoridad regional. El marco constitucional determinaba la designación de gobernadores desde el gobierno central, los cuales entraban a administrar minúsculas rentas provinciales, con el acompañamiento de las cámaras de provincia dedicadas a debatir asuntos de bajo impacto para la vida social y económica de los pobladores de las provincias.

La figura de los cantones fue eliminada por la Constitución de 1853, dejando a las provincias como las figuras que agrupaban a los distritos parroquiales. Fue la Constitución de 1858 la que desplazó a las provincias en favor de los estados federales, sin perjuicio de la persistencia de esta figura en el imaginario de los territorios que la tuvieron por referente de ordenamiento, como se afirmó para el caso de Santander. Esta subsistencia de la figura, permitirá la aproximación a la organización de las actuales provincias, desde su génesis a la realidad actual, para los propósitos de marco contextual de la tesis.



### **8.1.1.1. Provincia Comunera**

Originalmente denominada como Provincia de Socorro o El Socorro, se configuró cuando el virrey Ezpeleta decidió separar de la de Tunja a los corregimientos de San Gil, El Socorro y Vélez en 1795 (Rodríguez, 2010, p.6). La nascente organización jurídica recogía los territorios más prósperos del actual departamento de Santander, que surgieron como consecuencia de la decadencia de Vélez, al verse propicios para el desarrollo de las artesanías y la agricultura, llegando a ser considerada la villa de Socorro como la segunda más importante del Virreinato.

La relevancia de la villa de Socorro se consolidó al ser el primer territorio del país en declarar su independencia, a partir de un movimiento revolucionario liderado el 10 de junio de 1810 por el alcalde y doctor en leyes José Lorenzo Plata Martínez, quien asumió como primer gobernador de la Provincia en la etapa republicana. Entre los sucesores de Plata en el cargo, figuraron ciudadanos de notable trayectoria como los generales José Miguel Pey Andrade y José Custodio García Rovira, quienes llegaron a ocupar la presidencia de la Nación en sendas oportunidades.

La importancia adquirida por la provincia de Socorro, no la sustrajo del conflicto entre municipios jurídicamente reconocidos y aquellos que aspiraban a la categoría. La prevalencia de este debate en la vida social y económica de la Provincia, venía de similar disputa desarrollada durante la administración colonial, fundamentándose el diálogo entre el gobierno central y los territorios en la promesa de elevarlos a la condición de parroquia o municipio. Esta dinámica tuvo como efecto la desarticulación permanente de los territorios, al provocar

pugnacidad entre los mismos. Por cuenta de lo anterior, Socorro enfrentó casos como la adhesión de San Gil y Petaquero a la política centralista de la Junta Suprema de Gobierno, haciéndole perder terreno en su política federalista y el acceso a recursos que beneficiaron los intereses de territorios vecinos como Soatá. (Stoller, 1998, p. 18)

No se presentaron mayores alteraciones en medio de esta dinámica política de la Provincia, hasta que surgió su rebelión contra el gobierno central en el marco de la denominada *guerra de los supremos* (Stoller, 1998, p.20). Para 1850, la Provincia estaba habitada por cerca de 160 mil habitantes entre blancos y mestizos, contados entre los cantones de Barichara, Charalá, Oiba, San Gil, Socorro y Zapatoca, con un estado de colonización difusa y tardía, y una economía agrícola y artesanal, consistente en producción de aguardiente, algodón, alpargatas, anís, añil, arracacha, arroz, azúcar, cacao, café, cebolla, herramientas, frijol, ganado, hamacas, lienzos, maíz, mantas, manufacturas de fique, miel, panela, paños, papa, plátano, repollo, ruanas, sombreros de cuba jipijapa y caña, tabaco, yuca, hilo, loza ordinaria de barro, mochilas y ruanas (Codazzi, 1850).

Para el periodo de 1850 a 1870, la dinámica de la Provincia tendría una prevalencia de centralistas en el territorio. Para 1886, con la configuración del Estado de Santander, fue creada la provincia comunera, que no cesaría en el proceso de despoblamiento, por cuenta del auge de la economía del café, que motivó la emigración de los habitantes a zonas productoras como Ocaña. Se sostiene el ciclo de despoblamiento con el modelo de desarrollo que concentró el desarrollo en las grandes ciudades.

<i>PRODUCTO</i>	<i>BARICHARA</i>	<i>CHARALÁ</i>	<i>OIBA</i>	<i>SAN GIL</i>	<i>SOCORRO</i>	<i>ZAPATOCA</i>
<i>Algodón</i>	X	X	X	X	X	X
<i>Maíz</i>	X	X	X	X	X	X
<i>Papa</i>	X	X	X	X	X	X
<i>Panela</i>	X	X	X	X	X	X
<i>Sombreros</i>	X	X	X	X	X	X
<i>Lienzos</i>	X	X	X		X	X
<i>Ruanas</i>	X	X	X		X	X
<i>Alpargatas</i>	X	X	X		X	
<i>Azúcar</i>		X	X		X	X
<i>Frijoles</i>	X	X	X		X	
<i>Miel</i>	X	X	X		X	
<i>Yuca</i>	X		X	X		X
<i>Añil</i>	X				X	X
<i>Arracacha</i>		X	X			X
<i>Manuf. Fique</i>		X	X		X	
<i>Mantas</i>	X				X	X
<i>Mochilas</i>	X	X				X
<i>Arroz</i>					X	X
<i>Aguardiente</i>				X	X	
<i>Café</i>		X				X
<i>Herramientas</i>				X		X
<i>Plátanos</i>				X	X	
<i>Repollo</i>	X					X
<i>Tabaco</i>	X			X		
<i>Anís</i>						X
<i>Cacao</i>						X
<i>Cebollas</i>	X					
<i>Ganado</i>				X		
<i>Hamacas</i>		X				
<i>Loza barro</i>	X					
<i>Paños</i>		X				

**TABLA 1.** Actividad económica de la Provincia de Socorro (Codazzi, 1850).

### 8.1.1.2. Provincia de Guantán

San Gil, actual capital de la provincia de Guantán, comenzó adscrita a la provincia de El Socorro como parroquia, y en atención a que la prosperidad de cada localidad se reflejaba en la cantidad de iglesias y cofradías que las parroquias podían sostener con los diezmos, éstas comenzaban una competencia por alcanzar la categoría de villa. Esta condición la obtuvo San

Gil antes que El Socorro, y sus habitantes se encargaron de bloquearle a esa parroquia y a la de Barichara, la posibilidad de alcanzar tal condición, a pesar de contar estas localidades con una dinámica comercial similar, al haberse convertido en centros de acopio de la producción de la Provincia, que durante el siglo XVIII alcanzó un crecimiento económico que se reflejó en el considerable aumento de su población. (Cinep, 1998, p.25)

A partir de la Constitución de 1886, la provincia de Guanentá fue creada por el general Alejandro Peña Solano como gobernador de Santander. Mediante la reforma constitucional de 1905, el presidente Rafael Reyes optó por crear al departamento de Galán con San Gil como capital, que solo duró hasta la reforma constitucional de 1910. La capital de Guanentá contó con un auge económico, generado por la constitución de la empresa de cementos Hércules a cargo de Guillermo Ronderos Durán, quien impulsó también el Hotel Bella Isla, que se complementó con actividades de turismo en auge progresivo.

### **8.1.1.3. Provincia de García Rovira.**

Málaga, actual capital de la Provincia, tuvo una primera fundación en 1541 en un pueblo de indios llamado Tequia, por disposición de Gonzalo Suárez Rendón y ejecución de Jerónimo de Aguayo; pero a los tres años fue ordenado su despoblamiento en una pugna en contra de los seguidores de Gonzalo Jiménez de Quesada. Málaga se había erigido cerca de Tequia, mientras que este pueblo se convirtió en resguardo y recibió la doctrina de la orden dominica, que fomentó la devoción por Nuestra Señora de Chiquinquirá en el territorio.

En 1853 fue segregado de Pamplona el territorio ocupado por los distritos parroquiales de Concepción, Málaga y San Andrés, para dar lugar a la provincia de García Rovira, cuya única gobernación fue ocupada por el general Eustorgio Salgar Moreno, más tarde presidente de los Estados Unidos de Colombia. Mediante Decreto de abril 18 de 1855 fueron suprimidas las provincias de García Rovira, Santander y Soto para reintegrarlas a la de Pamplona (Díaz, 2008).

La llegada al poder ejecutivo del santandereano Aquileo Parra Gómez, le abrió oportunidades de progreso a García Rovira, comenzando con la contratación al departamento de Santander para que efectuara la reconstrucción en 1876 del acceso a Capitanejo desde Soatá y la reparación entre Capitanejo y Enciso para que la conexión terrestre con Cúcuta mantuviera la dinámica comercial (Laurent, 2008, p.642).

La intervención era estratégica porque García Rovira, lejos de ser el territorio percibido en la actualidad como aislado, servía de conexión para enlazar Cúcuta, Socorro y Boyacá, utilizando principalmente un camino de herradura, que dejó de ofrecer obstáculos serios cuando aumentó considerablemente el volumen de despacho de mercancía, principalmente textil y producida en Socorro, Boyacá. Cundinamarca, impactando positivamente el intercambio comercial con Táchira y Táriba (Gaceta de Santander, 1879, p.11).

Con el impulso de la dinámica comercial y económica de García Rovira, emergió la figura política del general Solón Wilches Calderón, natural del municipio de Concepción, parte de la Provincia. Dos veces presidente del Estado Soberano de Santander, Wilches estableció una sociedad comercial enfocada en explotar parte de la prosperidad que estaba generándose en

García Rovira, derivada de la producción de aguardiente, harina, sal, tabaco y azúcar; sacándole gran provecho a los dos primeros productos, que lograba comercializar entre Boyacá y Bucaramanga. De igual manera, Wilches llevaba ganado desde Boyacá a Pamplona. Se fortaleció la dinámica local con la apertura del camino entre García Rovira y Casanare, nutriendo la proveeduría y la movilidad de personas y de mano de obra.

Este auge económico se desdibujó por la dinámica violenta de los habitantes de García Rovira por diferencias políticas, llevó a la decadencia del territorio, como lo sientan dos testimonios de personalidades que residieron en la provincia. El primer testimonio lo aportó el general y expresidente de la República, Gabriel París, por vía de su sobrino Henrique Gómez París que lo confió para esta investigación, refiriendo que París tuvo su primer cargo militar en Concepción por los años de 1930, cuando en su casco urbano se ubicaba la sede del grupo de caballería Páez; y como oficial orgánico de la unidad militar, lo marcó la impresión de encontrar a la vera de los caminos de García Rovira una gran cantidad de cruces como vestigios de la crudeza de la violencia política, que tuvo socio con el estallido de la Guerra con Perú por sintonizar al país frente a un enemigo común. En la misma referencia, París expresaba su admiración por las grandes faenas que los pobladores de García Rovira realizaban para cruzar las agrestes montañas del cañón del Chicamocha con el propósito de sacar sus productos a centros de comercialización.

En reiteradas entrevistas, Mario Hernández Zambrano, empresario marroquinero natural de Capitanejo y uno de los más destacados industriales del país, relata como le debe su éxito a haber quedado huérfano y haber sido desplazado de García Rovira por cuenta de la violencia

política: “no hay mal que por bien no venga, si no estaría en Capitanejo sembrando tabaco” (Hernández, 2014). Así como el caso de Hernández, la emigración de la población de García Rovira emigró para colonizar municipios como Santa Rosa de Simití así como localidades urbanas, como el barrio La Cumbre del municipio de Floridablanca.

#### **8.1.1.4. Provincia de Soto**

La exploración en procura de recursos minerales, llevada a cabo por los habitantes de la ciudad de Pamplona que fue fundada en 1549, permitió el descubrimiento de las arenas auríferas de los ríos Suratá y de Oro mas las vetas del páramo rico; lo cual generó una fiebre de explotación en la zona que referenciaba para 1553 el establecimiento de setenta españoles (CINEP, 1998, p.15) brindándole a la jurisdicción una reelevancia que le mereció el nombramiento de un gobernador, cargo que fue ocupado por primera vez por Francisco Mantilla de los Ríos y Franco, personaje que nació en Vélez en 1598 y que había ejercido como el de regidor, alguacil mayor y notario del Santo Oficio de la Inquisición.

La historia de Mantilla de los Ríos Franco, reseñada por los estudios de genealogías de Bogotá de Herrera Pontón (1998), dan cuenta que, en su condición de heredero de la encomienda de Moniquirá:

“combatió a tribus indígenas que dificultaban con sus ataques la navegación del río Magdalena, contándose entre ellas a los Yarigués y logrando sendas capitulaciones que le otorgaron el derecho de someter a las tribus vencidas, fundar una ciudad, organizar la

navegación del río Sogamoso, activar una Real de Minas en los ríos Cañaverales y Negro y administrar el presidio del Carare para un mejor control militar de la zona”.

“De los derechos concedidos por las capitulaciones aprobadas, Mantilla de los Ríos fundó a Girón en el lugar de Zapamanga y detentó de por vida el cargo de Gobernador, para sí y un sucesor con los mismos privilegios de los gobernadores de Antioquia, como Patronato Real y representación de beneficios; recibiendo también el derecho de repartir tierras, otorgar privilegios a los descubridores de minas, asignar bodegaje en el río Sogamoso y un sueldo de mil ducados”. (p.105)

También fundó Mantilla de los Ríos Franco a la Villa Rica de los Cañaverales, población que no prosperó por oposición del cabildo de Pamplona, entidad que también demandó el proyecto de desarrollo de Girón. Esos proyectos frustrados de ciudades, fueron retomados por Francisco Mantilla de los Ríos Palacio, sobrino del Gobernador, quien había llegado de España por llamado de su tío para ser la opción de continuidad de la familia en la línea de sucesión, al carecer de descendencia. El segundo gobernador de Río de Oro ubicó a Girón en el sitio de Pujamanes y luego la llevó en la margen del río donde se levanta actualmente, evitando nuevos pleitos con la provincia de Pamplona. Además de la extracción de oro, Mantilla de los Ríos Palacio produjo cacao en la margen del río Sogamoso y mantuvo la ruta fluvial y comercial hacia Mompos, así como el cargo de gobernador para dos generaciones más, concedido mediante cédula real del 22 de octubre de 1666 (Herrera Pontón, 1998, p. 107). A la muerte de Francisco, asumió la gobernación su primogénito Diego Mantilla de los Ríos Sarmiento, quien a su vez dejó el cargo a su hijo mayor, Andrés José Mantilla de los Ríos Rodríguez de Pineda.



La investigación adelantada no reporta continuidad en la sucesión del cargo de gobernador, lo que permitiría presumir la desaparición de la provincia del Río de Oro y la consecuente absorción de dicho territorio a la de Pamplona, haciendo que el gobierno tanto de Girón como el de Suratá estuviera a cargo de un regidor, posición que se transformó en la denominación de Presidente, a partir de la Independencia. Entre los ciudadanos que ocuparon el cargo, se encuentra al coronel Fernando Serrano Uribe, que llegó a ejercer la presidencia de la nación durante el periodo de la reconquista.

La villa de San Juan de Girón unida a los distritos parroquiales de Rionegro, Bucaramanga y Piedecuesta, dio lugar a la Provincia de Soto; denominada en homenaje a Francisco Soto Montes de Oca, estadista cucuteño que había fallecido en 1846 luego de una notable trayectoria como gobernador de Pamplona y El Socorro, Senador y Secretario de Hacienda de la República. Para el momento de su creación (ley del 17 de abril de 1850), la Provincia de Soto reportaba una economía fundamentada en la extracción “de oro y plata en Baja y Vetás; de oro y aluvión en Girón y Bucaramanga; de carbón en Matanza, Barbosa y Chocó; de hierro cobre y azufre en Baja y Vetás; de brea y azfalto en Botijas; de talco, mica y cristal de roca en Matanza; de sal en Suratá y de ámbar entre Palmas y Cañaverales.

<b>PRODUCTO</b>	<b>BUCARAMANGA</b>	<b>GIRÓN</b>	<b>PIEDRECUESTA</b>
<i>Algodón</i>	X	X	X
<i>Alpargatas</i>	X	X	X
<i>Arroz</i>	X	X	X
<i>Arveja</i>	X	X	X
<i>Azúcar</i>	X	X	X
<i>Cacao</i>	X	X	X
<i>Frijol</i>	X	X	X
<i>Maíz</i>	X	X	X
<i>Panela</i>	X	X	X
<i>Papas</i>	X	X	X
<i>Platano</i>	X	X	X
<i>Sombreros</i>	X	X	X
<i>Tabaco</i>	X	X	X
<i>Yuca</i>	X	X	X
<i>Anís</i>	X		X
<i>Arracacha</i>	X	X	
<i>Café</i>	X		X
<i>Herramientas agric.</i>	X	X	
<i>Lienzos</i>		X	X
<i>Mantas</i>		X	X
<i>Miel</i>	X		X
<i>Mulas</i>	X		X
<i>Oro de aluvión</i>	X	X	
<i>Sagú</i>	X	X	
<i>Aguardiente</i>			X
<i>Añil</i>			X
<i>Apio</i>			X
<i>Caballos</i>			X
<i>Cebada</i>	X		
<i>Cera de laurel</i>	X		
<i>Cerdos</i>	X		
<i>Oro nativo</i>	X		
<i>Plata</i>	X		
<i>Ruanas</i>			X
<i>Trigo</i>	X		

**TABLA 2.** Productos de la Provincia de Soto (Codazzi, 1850).

Cuatro años después, los distritos parroquiales de Guaca y San Andrés fueron anexados a la provincia y se erigió a Piedecuesta como capital. Al año siguiente, la provincia de Soto fue eliminada y reintegrados sus territorios a la de Pamplona.

Dentro de la antigua jurisdicción de la Provincia, la parroquia de Rionegro tuvo una súbita explosión económica por cuenta de una creciente colonización de su territorio para el desarrollo de cultivos de café, protagonizada por habitantes de Bucaramanga y otros municipios, llevando a esta localidad a llegar a ser la segunda más poblada del Estado de Santander. En este contexto renació la provincia de Soto, amparada por la Constitución de 1886 y referenciando a Bucaramanga como capital.

El crecimiento de la población de la Provincia continuó durante el siglo XX, teniendo como protagonista a Floridablanca, ubicándola en adelante como la segunda ciudad más poblada de Santander. Soto prevaleció con su denominación y jurisdicción agrupando los municipios de Bucaramanga, California, Charta, Floridablanca, Girón, Lebrija, Matanza, Piedecuesta, Rionegro, Suratá, Tona y Vetás; hasta la creación de la figura de núcleos de desarrollo provincial, iniciativa del gobernador de Santander Hugo Aguilar en 2006, como intento de reconfiguración y funcionalidad del territorio, dividiendo a la provincia de Soto en los núcleos Metropolitano y Soto Norte. La actual definición de provincias mantiene estas jurisdicciones, que ubican a Bucaramanga, Floridablanca, Girón, Lebrija y Piedecuesta en la provincia Metropolitana y a los municipios de California, Charta, Matanza, Suratá, Tona y Vetás en la provincia de Soto Norte, donde persiste la economía minera y agropecuaria.

#### **8.1.1.5. Provincia de Vélez**

En la jurisdicción de la actual provincia de Vélez, fueron fundados los primeros municipios del actual departamento de Santander. El primero en establecerse fue Chipatá, y pocos días después,

el 3 de julio de 1539, se dio la fundación de la ciudad de Vélez a cargo del conquistador español Martín Galeano. El sentido de estas fundaciones obedeció a la necesidad de la administración colonial establecida en Santa Fe, de ejercer con fuerte control el segundo acceso a la ciudad capital del Nuevo Reino, que se hacía por el río Opón.

La dinámica comercial que se detonó con la introducción de la ruta por el río Carare y el establecimiento de los municipios referidos, provocó una dinámica productiva y comercial notable, nutrida por víveres para los viajeros entre los que se contaron desde temprano, los productos a base de dulce. El puerto estimuló la producción de artesanías y derivados de la agricultura hacia Mariquita, Antioquia y Río de Oro, generando importantes ingresos para los residentes de Vélez.

Para el siglo XVII se presentó la decadencia de Vélez, por cuenta de la creación de pueblos, resguardos y rancherías de indios; justificados por la tesis que acusó la desaparición de la población indígena a causa de los traslados, la afectación de ambientes diferentes, las viruelas y los trabajos forzados (Martínez, 1971, p. 304). Se llevó entonces a cabo la reubicación de indígenas dependientes de iglesias doctrineras, disolviendo la concentración de mano de obra de las ciudades principales. La orden Franciscana coadministró los nuevos territorios en la Provincia de Vélez.

Durante el periodo de La Reconquista, la provincia de Vélez figuró en reportes militares. Para los primeros años de la vida republicana, le atribuían a la capital de provincia la prevalencia en las dinámicas de desarrollo económico y social. Para la mitad del siglo XIX, la realidad de la

jurisdicción quedó expuesta en las memorias del Presidente de la República (1876-1878) Aquileo Parra Gómez (1912), nacido en Barichara (Provincia del Socorro) y quien tuvo que salir a buscar suerte en Vélez, apurado por la ruina económica de la localidad, la epidemia de viruela y la guerra civil de 1840. De su decepción también dejó registro, cuando manifestó que

“a pesar de ser capital de provincia, poco aventajaba entonces, comercialmente, esa ciudad a la de Barichara. Pronto noté que en aquel lugar, poco o nada de provecho podíamos hacer, y propuse a mi hermano que nos trasladásemos a la antigua provincia de Neiva” (p. 41).

Para el presidente Parra (1912), Vélez no era reelevante comercialmente pero se mantenía “de tiempo atrás, centro político de gran valía” (p. 76), y se amparaba en camino del Carare como alternativa de desarrollo, no solo por ser el segundo acceso de viajeros a Santa Fe, sino por haber permitido:

“la exportación de productos de las provincias de Socorro y Tunja. (...) Incluso, el virrey Ezpeleta llegó a visualizar a Carare como una ruta mejor que la de Honda, porque evitaba los riesgos que ofrecía el Río Magdalena desde el estrecho de Carare hasta Honda, abreviaba la conducción de cargamentos de Europa al interior del Reino y facilitaba la explotación de las harinas de Leiva, de los azúcares y dulces de Vélez y de los algodones y manufacturas del Socorro y de San Gil” (p. 43-44).

A pesar de las ventajosas condiciones descritas, el camino del Carare, para Parra (1912) no tuvo:

“mayor desarrollo ni promotores, a excepción de iniciativas como la del padre Pedro Pardo, cura párroco de Puente Nacional, que construyó una casa de habitación en el

punto denominado Guayabito, e inició allí el cultivo del cacao, movido por un espíritu patriótico de llevar pobladores al Carare” (p.44).

Hacia 1835 se iniciaron plantaciones en las tierras bajas de Carare y se restableció el tráfico en el camino, por el cual volvieron a salir cargamentos de productos locales como azúcar, bocadillos, ropa de batán y cueros de res hacia Mompós. Aunque de corta duración, se activó el camino de Carare, donde tuvo su parte el general Francisco de Paula Santander como adjudicatario de tierras baldías en la zona, derecho que lo llevó a establecer su contingente en la obra de mejoramiento del camino, fundando plantaciones de café y de algodón en el sitio denominado Cabeceras, al que Parra (1912) “dio el nombre de Belisario, en la portada del libro de cuentas, que de su puño y letra abrió para asentar las partidas de dinero que iba aplicando a la mencionada empresa” (p. 44-45).

La operación no hacía sostenible el camino. Para Parra (1912):

“Fue, sin duda, un grave error el haber elegido la plaza de Vélez para centro principal de las operaciones mercantiles que se iban a emprender sobre Magangué y Mompos. A excepción de los bocadillos de guayaba que como artículo impropio para la exportación, la provincia de Vélez no producía entonces nada, absolutamente nada (p. 74).

Aquileo Parra alcanzó a conocer en 1845 a los pocos colonos que resistieron las inclemencias del clima, instalados en la zona como presidiarios destinados por el Gobierno a realizar obras de mejoramiento del camino del Carare. Según el exmandatario, al cumplir su condena se establecieron definitivamente en la zona y se consagraron a la agricultura, llevando vidas

honradas. Además de este grupo, de los tres mil habitantes que alcanzaba en 1851 la parroquia de La Paz, emigraron colonos a fundar en la selva los corregimientos de Santa Rita, Cachipay, Vegas del Opón y Palmar, estableciéndose entre ellos un total de 45 familias (Ramos, 1998, p. 69).

Lamentó el expresidente Parra (1912) la adjudicación de baldíos en Carare a personas que no emprendieron cultivos, privando a la zona de nuevos pobladores. Solo se destacó, según el exmandatario, el esfuerzo del señor José Landázuri, quién:

“fundó a orillas de los ríos guayabito y Carare, cuatro plantaciones de cacao que generaron abundantes cosechas durante seis y ocho años, las cuales habrían motivado la afluencia de población, si no hubieran sido arrastradas por extraordinarias crecientes de los mencionados ríos (p. 46).

Parra reseña que, luego de haber ejercido como gobernador de Vélez, Manuel María Zaldúa fue contratista del primer gobierno del general Mosquera Arboleda para mejorar el camino del Carare, pero no logró el objeto. La legislatura provincial de Vélez quiso fortalecer el tráfico del Carare con la compra de mulas que ofrecieran transporte, pero la revolución de 1854 colapsó la iniciativa. El siguiente intento estuvo a cargo del coronel Ángel María Díaz, quien dirigió por ocho años una empresa de mejoramiento del camino, y una vez disuelta apareció otra que fue dirigida por el propio Expresidente.

Los cantones de Vélez, Moniquirá y Chiquinquirá integrtaban la jurisdicción de la Provincia. El cantón de interés de esta tesis, concentraba su producción en aguardiente, algodón, alpagatas,

azúcar, bocadillos de guayaba y limón, cacao, café, carbón de piedra, cobre, frazadas, ganado vacuno y lanar, lienzos de algodón, maíz, mantas, masato de maíz, miel de caña, mochilas y sogas de fique, mulas, panela, quina, ruanas, sagú y sombreros de palma y de ramo (Codazzi, 1850). “En 1855, la Asamblea Legislativa de la provincia de Vélez solicitó al Congreso, su incorporación al Estado que había de formarse entre las provincias de Tunja y Tundama, que eran sus limítrofes” (Parra, 1912, p. 121).

El gobernador Ricardo Vanegas acordó con los gobernadores de las mencionadas provincias y el de Casanare, la constitución del nuevo Estado, fundamentados principalmente en la articulación de:

“una población de 450 mil habitantes, con un territorio inmenso y en su mayor parte feraz, con recursos de todo género, con magníficos puertos sobre el Meta y el Carare, homogénea su población y sin intereses encontrados, ellas la podrían todo para asegurar su porvenir” (Parra, p. 122).

La visión de Vanegas se fundamentaba en que este nuevo Estado priorizaría el desarrollo de la vía de Carare por ser la única salida de ese territorio al Río Magdalena; mientras que el proyectado Estado de Santander contaba con tres rutas adicionales. Sin embargo, la decisión final del Congreso resolvió despedazar:

“la importante provincia de Vélez para dar a lo que se llamará Estado de Boyacá los cantones de Chiquinquirá y Moniquirá, y adscribiendo el resto a lo que será el de Guanentá. Todo se sacrifica a los cálculos eleccionarios, anulando para el efecto unos pueblos y llevando otros a completar la mayoría que se pretende” (E Tiempo, 116, 1856).



Al final de todo esfuerzo de mejora, no resultó una alternativa de desarrollo viable, por cuenta de:

“la escasez de productos exportables, y principalmente la amenaza constante de indios salvajes, dificultaron a tal punto la marcha de los negocios, que fue preciso suspenderlos. El camino volvió a caer, por consiguiente, en el más completo abandono; y lo que no había podido el clima contra esta civilizadora empresa, vino a ser obra del salvaje” (Parra, 1912, p. 48).

Aquileo Parra no desistió de su interés en desarrollar al Carare, y como Diputado promovió en la Asamblea Departamental la creación del Territorio Nacional de Bolívar, iniciativa que recibió la mayor oposición del presidente de Santander, general Solón Wilches Calderón, prosperando a pesar de ello y alcanzando rango legal en el Congreso de 1871, que además de autorizarlo, elevó al caserío de Landázuri como su capital.

El Territorio Nacional convocó personal administrativo, judicial y militar, que dio lugar a una ruta de correo entre Vélez y Boca de Carare (Parra, 1912, p. 48). Una ley de 1880 eliminó el Territorio y frustró el alcance que empezaba a generar, todo por cuenta de un revanchismo político acusado por el expresidente Parra, que frustró un modelo destinado a habilitar una de las vías más importantes para el Estado, por el impacto minero, agrícola y de petróleo de la región. La esperanza que le quedaba a la provincia y al camino del Carare, de acuerdo con Parra, la ofrecía el fomento del cultivo de café.

Parra explica que el costo de apertura y conservación debe ser proporcional al servicio que presta un camino.

“Su mantenimiento lo propicia el tráfico permanente y la confluencia de población, que solo sería posible por medio del cultivo de café, que saldría por el Cararé de Vélez y Socorro, teniendo como referente la producción de café en el pequeño estado de Costa Rica, que no valía lo que la del oro en Antioquia; y sin embargo aquella ha exigido y alimenta un ferrocarril, mientras que a esta le ha bastado un mal camino de montaña”.

“Para finales del siglo XIX, Parra Gómez sentenciaba que “mientras el cultivo de café no adquiriera en la provincia de Vélez, el desarrollo necesario para que su producto baste por si solo a almentar el tráfico en la via de Carare, la conservación de ella en buen estado continuará siendo una engañosa perspectiva, que halagará hoy al patriotismo para desalentarlo mañana” (Parra, 1912, p. 57).

No fue el café sino el bocado de guayaba el que mantuvo una dinámica económica en la provincia. El flajelo de la violencia imposibilitó mayor desarrollo y se resagó como territorio dentro del concierto de provincias de Santander. Junto a García Rovira y muy a pesar de la mayor proximidad con Bogotá, alcanzó los mayores indicadores de necesidades básicas insatisfechas.

#### **8.1.1.6. Provincia de Yarigués**

El primer acto colonizador en los territorios de los indios Yarigués lo emprendió el capitán veleño Bartolomé Hernández de León con la fundación de la ciudad franca de León en 1551,

iniciativa que fracasó por no haber contado con autorización de la Real Audiencia (CINEP, 1998, p. 17). Para comienzos del siglo XIX, una colonia socorrana fundó y ocupó las parroquias de Nuva Socorro del Opón y San Vicente de Chucurí, con la visión de encontrar espacios de crecimiento en tierras prometedoras.

El camino entre San Vicente y el río Oponcito fue construido por el gobernador español Pascual Enrile durante la conquista (Gómez, 2012), persuadido por los socorranos que se sintonizaban con la apertura de vías al río Magdalena. A estas acciones le siguió la colonización y fundación de Betulia y Puerto Santander (hoy Puerto Wilches). A pesar de la inexistencia real de las provincias, en la década de los sesenta fue creada por ordenanza departamental la bautizada en honor a Roberto de Mares.

Como capital de la nueva provincia de Mares se designó a Barrancabermeja, puerto petrolero que sustentó gran parte de la economía de Santander por cuenta de la cuantiosas regalías que dejaba la refinería de Ecopetrol y los pozos La Cira-Infantas y demás derivados de la roca generadora sobre la cual se levanta la ciudad. La reelevancia económica y la alta conflictividad de la zona, en la que predominaban grupos armados ilegales, fueron factores contradictorios de desarrollo económico local, pues prevaleció mas la invasión de ciénagas para la generación de asentamientos humanos precarios que un crecimiento urbano soportado en las capacidades económicas locales.

La sensación de la explotación económica en favor de Santander y en detrimento de la Provincia, ha alimentado la idea de promoverse la creación del departamento del Magdalena Medio,

explorándose alternativas de mayor acceso a recursos, correspondientes con la cantidad de regalías que la producción petrolera de la zona genera, sin dejar localmente mayores réditos económicos y sociales.

### **8.1.2. Los Nucleos de Desarrollo Provincial**

Cercano a cumplir 150 años de existencia jurídica, el departamento de Santander continuaba integrando la configuración nominal de provincias, contando a Comuneros, García Rovira, Guanentá, Mares, Soto y Vélez. Ante la falta de desarrollo normativo que le diera forma institucional a la figura, y con la intención de darle funcionalidad al territorio el gobernador Hugo Aguilar Naranjo (2004-2007) resolvió dar un paso en ese sentido y dio lugar a una figura novedosa que se denominó Núcleos de Desarrollo Provincial.

Mediante el decreto 304 de diciembre 6 de 2005, el gobernador Aguilar se apoyó en el mandato de la Ley 489 de 1998 que lo instaba a coordinar y articular el desarrollo de las políticas nacionales de carácter sectorial entre las diferentes entidades de nivel nacional en su territorio, haciendo uso de los instrumentos de planificación interinstitucional; para habilitar la figura de Núcleos de Desarrollo Provincial como un punto de unión entre la planificación departamental y las iniciativas de carácter local y subregional donde se establecieran competencias claras para racionalizar las intervenciones e inversiones en el territorio.

Si bien los Núcleos eran una figura diferente a la de las provincias, se basó en las mismas para dinamizar el desarrollo local y el ordenamiento territorial. Se constituyó la figura en el primer intento concreto de revitalizar la escala territorial de las provincias que ni la Constitución de 1991 había propiciado su reglamentación y configuración. Los Núcleos de Desarrollo Provincial generaron algunas variaciones en las jurisdicciones tradicionales de las provincias existentes, buscando interpretar las dinámicas locales de desarrollo para activar e incluir territorios tradicionalmente marginados.

El primer cambio propiciado consistió en dividir la provincia de Soto en los Nucleos de Desarrollo Provincial Metropolitano y de Soto Norte, manteniendo para el segundo los municipios de California, Charta, Matanza, Suratá, Tona y Vetás; agregando el municipio de El Playón que pertenecía a Mares y exaltando a Matanza como capital del Núcleo. El Metropolitano convocó a los municipios conurbados de Bucaramanga, Floridablanca, Girón y Piedecuesta, anexándole los de Lebrija y Rionegro que eran parte de Mares, el de Los Santos que era parte de Guanentá, y el pequeño municipio de Santa Bárbara que hacía parte de García Rovira. A Rionegro lo dividió por su enorme extensión en la parte alta y la baja, dejando la primera con Mares.

El segundo cambio notable apareció con el Nucleo de Desarrollo Provincial de Carare-Opón, que tomó territorios de las provincias de Mares y Vélez para configurar el desarrollo en la jurisdicción del antiguo Territorio Nacional Bolívar. Este núcleo contó como capital a Cimitarra y agrupó los municipios de Landázuri, Puerto Parra y Santa Helena del Opón. Asimismo, dividió

a Vélez en una parte alta y otra baja, para brindarle a las veredas mas alejadas del casco urbano, la posibilidad de acceder a servicios judiciales a cabeceras municipales más próximas.

Como quedó reflejado en la aproximación a la creación y desarrollo de las provincias de Santander reseñada en la presente tesis, el modelo innovador y dinamizador de los Núcleos de Desarrollo Provincial, fue suprimido por criterios políticos mediante Ordenanza 8 de 2008, impulsada por el gobierno departamental que sucedió al de Aguilar, abierto contradictor del autor de esta iniciativa.

### **8.1.3. El Contrato Plan**

La figura de contratos plan surgió en Francia con el nombre de Contrato Plan Estado-Región, modelo implementado para favorecer el desarrollo local de las regiones del país. En el momento en el que el presidente Juan Manuel Santos inicia gestiones para incorporar a Colombia en la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos OCDE, como parte de las promesas de campaña; el país europeo le sugirió como una de las buenas prácticas a implementar en Colombia, el modelo de inversión y relacionamiento regional que ellos habían creado y puesto en práctica.

Derivada de esta recomendación, el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 recogido por las leyes 1450 y 1454 de 2011, incorporó los Contratos Plan, que fueron posteriormente reglamentados mediante el decreto 819 de 2012 y activados como el instrumento de inversión acordado entre el Gobierno Nacional y unos departamentos piloto, para comprometer recursos

en un sumario de proyectos determinados para mejorar las condiciones de desarrollo de los territorios.

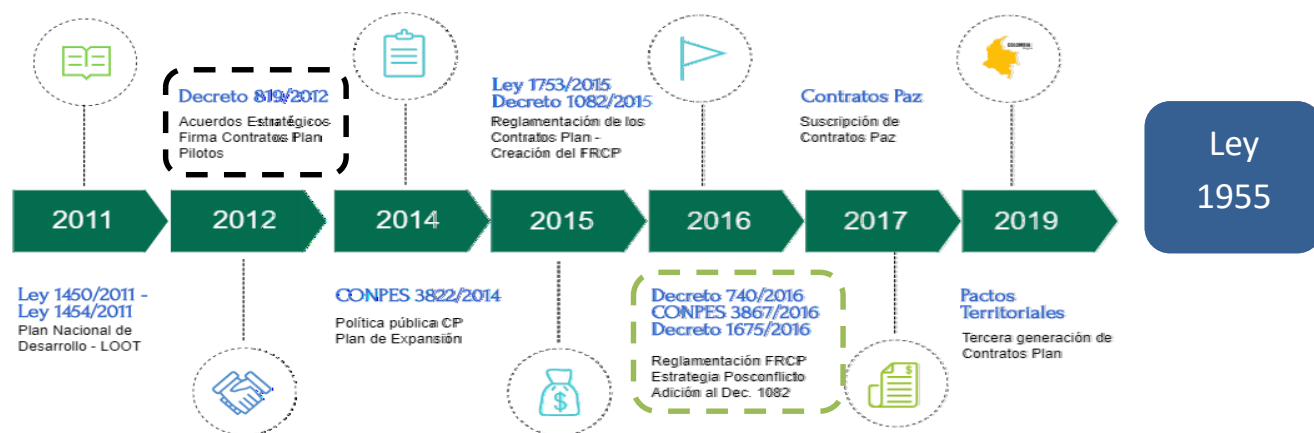
Santander fue uno de los departamentos que integró el grupo piloto de la estrategia, logrando un acuerdo con el Gobierno Nacional concretado en un plan de inversiones que proyectó inicialmente la histórica suma de 6,3 billones de pesos, destinados fundamentalmente desatrazar el desarrollo vial; que tal como lo recoge el marco contextual, desde la creación del Departamento fue la prioridad para propiciar el desarrollo económico y social. Al final de la ejecución, el Contrato Plan Santander superó los 11 billones de pesos en inversión.

Como los Contratos Plan partieron con un grupo piloto, los que no se encontraban relacionados solicitaron su inclusión dentro de la estrategia. Es así como el Departamento Nacional de Planeación expidió el Conpes 3822 de 2014 que estableció la política pública y el plan de expansión de la estrategia. Con la reelección de la Administración Santos para el periodo 2014-2018, la estrategia de contratos plan se mantuvo, viéndose incluida en el Plan Nacional de Desarrollo sancionado mediante la Ley 1573 de 2015.

El decreto 1082 de 2015 concibió la creación de los Fondos Regionales Contrato Plan, reglamentados por el decreto 140 de 2016, que respondió a una complejidad relacionada con la transferencia de recursos de inversión a los territorios, identificando el Departamento Nacional de Planeación y tiene una asignación anual de recursos. En el marco del acuerdo de paz entre el gobierno del presidente Juan Manuel Santos y las fuerzas armadas revolucionarias de Colombia, se agregaron componentes vinculados en el contexto del post-conflicto para garantizar inversión

pública en territorios identificados como los más afectados por las acciones propias del conflicto armado.

Este nuevo enfoque da lugar a los denominados Contratos Paz, orientados por el conpes 3867 y que propiciaron su suscripción desde 2017. Esta nueva y última etapa de los Contratos Plan, además de buscar el cumplimiento de los compromisos adquiridos por el Estado, abrieron un esquema que mantuviera activa la Cooperación Internacional en Colombia a pesar de su ingreso a la OCDE, posición en la que el país debe pasar de beneficiario a cooperante.



**Diagrama 1.** Evolución de los Contratos Plan a los Pactos Territoriales

## 8.2.DOCUMENTO PROPUESTA.

### 8.2.1. Concepción de los Pactos Territoriales.



Con el criterio del sentido que tiene para las provincias de Santander verse reflejadas en la toma de decisiones que favorezcan su territorio y le brinden una visibilidad congruente con la condición de la organización municipal y soluciones que integren a las zonas rurales y urbanas con los centros de mayor dinámica comercial, económica y de toma de decisiones; el documento propuesta para el Pacto Territorial.

La elaboración del Plan Nacional de Desarrollo del gobierno del presidente Iván Duque Márquez (Ley 1955 de 2019), tuvo un enfoque diferente al lineamiento tradicional. La orientación del Departamento Nacional de Planeación fue la de un documento que recogiera los temas programáticos de campaña y un anexo que denominó Pactos por la Equidad, recogiendo un esquema de inversión entre el Gobierno Nacional y los Departamentos, que encontraría como figura de ejecución la de Pactos Territoriales, en sustitución de los Contratos Plan.

El lineamiento general de esta dinámica, definió a los Pactos Territoriales como el mecanismo formal de implementación de la visión regional del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022; concibiéndolo como un esquema de planeación regional y subregional-funcional, mediante una estrategia de coordinación intersectorial para el desarrollo regional, propiciado por proyectos de inversión con impacto regional, apalancados por fuentes de recursos aportados por el Gobierno Nacional, los gobiernos territoriales, la Cooperación Internacional y el sector privado.

Los pactos territoriales mantuvieron la figura de acuerdos marco de voluntades de los Contratos Plan, y sugieren cuatro tipos de formato para la integración de esquemas asociativos territoriales, que se surtirían mediante etapas de negociación, ejecución, seguimiento, evaluación y cierre:

- **Pactos Regionales:** destinados a departamentos integrados por las regiones definidas en las bases del Plan Nacional de Desarrollo, a partir de un concepto que pudiera brindarle al territorio delimitado una apuesta prioritaria territorial, a manera de vocación priorizada, enfocada en el desarrollo ambiental, económico y social.

Estos pactos se visualizan como una herramienta útil para articular los diferentes niveles de gobierno y actores públicos y privados. Su contenido debe orientarse a partir de los siguientes criterios:

- La definición de iniciativas estratégicas de alto impacto,
- Financiación o cofinanciación,
- Fortalecimiento de capacidades y acompañamiento especializado,
- Articulación institucional,
- Apoyo en la estructuración e implementación de alianzas público-privadas.
- Cooperación internacional.

Con la definición de esta dinámica, el diseño de los Pactos entra a constituirse, con ocasión de la pandemia covid-19 y la declaración del Estado de Emergencia Económica, como un instrumento para la reactivación económica, seriamente afectada por las medidas necesarias para contener la velocidad de contagios por el virus cov-sars-2; provocándose una inevitable interrupción del flujo del turismo internacional y local, así como de la operación corriente de actividades comerciales y comerciales, lesionándose

la confianza del consumidor, de acuerdo con encuestas divulgadas por Fedesarrollo (2020) a niveles negativos del 34 por ciento y niveles de desempleo que alcanzaron el 25 por ciento; algo sin antecedentes en el país, que plantea el reto para el Estado de solventar acciones que reanimen el aparato productivo, social y económico.



**Imagen 1.** Regiones objeto de Pactos Territoriales, identificadas en el PND

<b>REGIÓN</b>	<b>APUESTA</b>
Amazonía	Desarrollo ambientalmente sostenible por una Amazonía viva.
Caribe	Transformación para la igualdad de oportunidades y la equidad.
Central	Centro de innovación y nodo logístico de integración productiva nacional e internacional.
Eje Cafetero y Antioquia	Conectando para la competitividad y el desarrollo logístico sostenible.
Océanos	Colombia, potencia bioceánica.
Orinoquía-Llanos	Conectando y potenciando la despensa sostenible con el país y el mundo.
Pacífico	Potencia Logística y ambiental de Colombia.

Santanderes	Eje logístico para la competitividad y sostenibilidad.
Seaflower	Región insular próspera, segura y sostenible

**Tabla 3.** Relación de regiones y apuestas definidas por el PND.

El Gobierno Nacional ha identificado hasta el momento, cinco pactos regionales orientados a objetivos concomitantes con la vocación visualizada por cada territorio:

- **Pacto Caribe:** dirigido a lograr una región conectada, con calidad y cobertura en la provisión de servicios públicos, cero desnutrición y libre de pobreza extrema.
- **Pacto Seaflower:** promoción del desarrollo sostenible del Archipiélago cuidando el ambiente, fomentando un uso adecuado de sus recursos y protegiendo su riqueza patrimonial.
- **Pacto Amazonía:** Amazonía viva, diversa e integrada, para el aprovechamiento y el cuidado del patrimonio natural y cultural en función de un modelo de desarrollo sostenible y diferencial.
- **Pacto Eje Cafetero y Antioquia:** Región conectada para que sus productos sean comercializados nacional e internacionalmente generando bienestar para toda su población y promoviendo una competitividad sostenible y amigable con el ambiente.

- **Pacto Pacífico:** Provecho de la diversidad ambiental y cultural de la región para construir el camino hacia el desarrollo productivo, social y sostenible.
  
- **Pactos Funcionales:** permite la identificación de municipios con relaciones funcionales, que pueden derivar la propuesta de proyectos de inversión territorial. Al igual que los Pactos Regionales, se visualiza a los funcionales como el apoyo a los municipios frente a las consecuencias económicas y sociales que deja la pandemia covid-19. Por parte del Departamento Nacional de Planeación, están identificados pactos funcionales para Casanare, Cesar-La Guajira, Corredor Costero Atlántico, Santander y Río Bogotá.

Hasta el momento se ha firmado solo el denominado **Golfo de Morrosquillo**, para fortalecer el desarrollo económico, social y ambiental de la región, para consolidar el golfo como un destino turístico de primer nivel. Este pacto se proyectó para un plazo de 5 años, contados desde el 20 de febrero de 2020, día de la suscripción del pacto, alrededor de 14 iniciativas estratégicas, enmarcadas en las líneas temáticas de fortalecimiento y ordenamiento institucional, infraestructura para la disminución de necesidades básicas insatisfechas e infraestructura para el desarrollo de turismo sostenible.

- **Pactos Departamentales:** proyectados para territorios priorizados por estrategias diferenciales de superación de pobreza, fortalecimiento institucional y el desarrollo

socioeconómico de las comunidades, de departamentos que no tenían suscritos contratos plan (Cauca, Chocó, La Guajira y San Andrés).

- **Pacto Bicentenario:** suscrito el 26 de junio de 2019 por la Dirección Nacional de Planeación y los ministerios de Comercio y Transporte con los departamentos de Arauca, Boyacá, Casanare, Cundinamarca y Santander, como homenaje al bicentenario de la Campaña Libertadora de 1819, que se dio en jurisdicción de los territorios beneficiados. El objetivo de su estructuración se orientó hacia la articulación de planeas, programas y políticas orientados hacia la gestión técnica y financiera de los proyectos con el fin de promover la competitividad, el fortalecimiento institucional y el desarrollo económico y social de la Ruta del Libertador.

Concretamente, la apuesta orientó una bolsa de recursos por 3,6 billones de pesos, de los cuales aporta la Nación el 64 por ciento (2,4 billones) y los Departamentos el 33 por ciento (1,2 billones). El destino de los recursos fue definido para la conectividad vial de los Departamentos por 3,4 billones de pesos, priorizando 8 carreteras; así como 223 mil millones para 68 proyectos de fortalecimiento de la competitividad turística.

### **8.2.2. Construcción del documento propuesta**

Para el caso de estudio, la región objeto se enmarca en la Región Santanderes, para la cual se proyectaría un Pacto Regional con alcance en los dos departamentos que están convocados. Sin embargo, en la perspectiva de integración para la inversión, la dinámica está siendo asumida por

la correspondiente Región de Administración y Planeación concebida por la Ley de Regiones, como se referenció anteriormente.

A partir de este escenario, y para la concepción del plan de inversión orientado al desarrollo territorial de Santander, el modelo a seguir con mejor aplicabilidad y capacidad de ejecución se enmarca en el modelo de **Pacto Funcional**, comprendiendo que los 87 municipios de la jurisdicción cuentan con relaciones funcionales consolidadas, basados en los antecedentes recogidos en el marco contextual; de tal manera que la definición y alcance del texto construido por este trabajo parte de esta referencia.

### **8.2.3. Definición y alcance.**

Las nueve regiones definidas en el Plan Nacional de Desarrollo con sus respectivas vocaciones, le otorga a los departamentos la condición de subregiones, enfocando al territorio delimitado una apuesta prioritaria territorial, a manera de vocación priorizada, enfocada en el desarrollo ambiental, económico y social. Para el caso de estudio, la región objeto se enmarca en la Región Santanderes, para la cual se proyectaría un Pacto Regional con alcance en los dos departamentos que están convocados. Sin embargo, en la perspectiva de integración para la inversión, la dinámica está siendo asumida por la correspondiente Región de Administración y Planeación concebida por la Ley de Regiones, como se referenció anteriormente.

A partir de este escenario, y para la concepción del plan de inversión orientado al desarrollo territorial de Santander, el modelo a seguir con mejor aplicabilidad y capacidad de ejecución se

enmarca en el modelo de **Pacto Funcional**, comprendiendo que los 87 municipios de la jurisdicción cuentan con relaciones funcionales consolidadas, basados en los antecedentes recogidos en el marco contextual; de tal manera que la definición y alcance del texto construido por este trabajo parte de esta referencia.

#### **8.2.4. Diseño del Pacto Funcional Santander**

Entendido el Pacto Funcional como una tercera generación de la estrategia de Contratos Plan, el diseño del documento debe partir de información general de Santander, la visión de sus municipios de cara al desarrollo y las apuestas estratégicas definidas para el logro del objetivo que planteó Santander en el marco del pacto que es parte integral del Plan Nacional de Desarrollo.

Para ello, se precisa una primera parte que destaque los principales indicadores económicos y sociales del Departamento. Que describan de manera concreta los impactos que se quieren lograr a partir de la inversión canalizada. Estos indicadores deben mantener el referente provincial como el principal para propiciar el desarrollo, manteniendo así la línea constructiva que se planteó desde el marco contextual de la tesis. Para ello, resulta determinante identificar:

- a) Índice de Especialización Económica,
- b) Índice de Concentración Rural, y



- c) relaciones de interdependencia entre municipios;

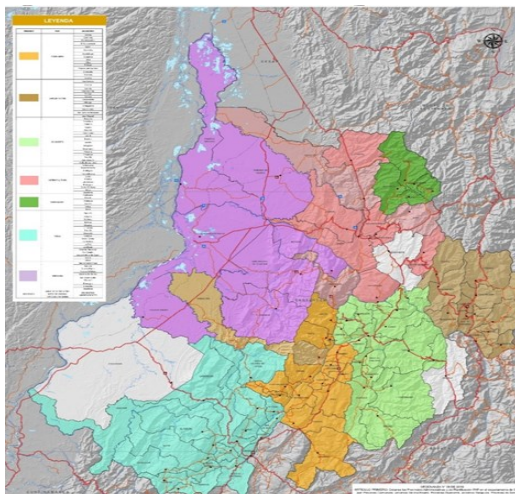
lo que implica un análisis de la funcionalidad urbana, laboral, educativa, ambiental y de salud pública; para poder contar con un criterio para la priorización de las inversiones, al igual que la identificación y definición de iniciativas adecuadas a la realidad del territorio.

Definido lo anterior, el documento deberá abordar el componente estratégico del Pacto, que armoniza la prioridad de la inversión con la vocación definida en el Plan Nacional de Desarrollo para Santander, impulsándolo como un eje logístico y competitivo gracias a la provisión eficiente de servicios de infraestructura con impacto en el desarrollo económico y social de sus habitantes. A esto le seguirá un análisis pormenorizado del Plan Plurianual de Inversión y la oferta de la nación articulada con los programas y planes definidos. El diseño del documento debe dejar definidas las instancias de articulación y toma de decisiones necesarias para que la ejecución del Pacto cumpla los tiempos y objetivos previstos.

#### **8.2.4.1. Contexto socio-económico y relaciones funcionales**

El departamento de Santander, ubicado en el noreste de Colombia, se ha consolidado como uno de los territorios con mayor desarrollo de la región y del país, presentando una participación significativa del PIB nacional. En el territorio se encuentran 7 provincias y 87 municipios, los

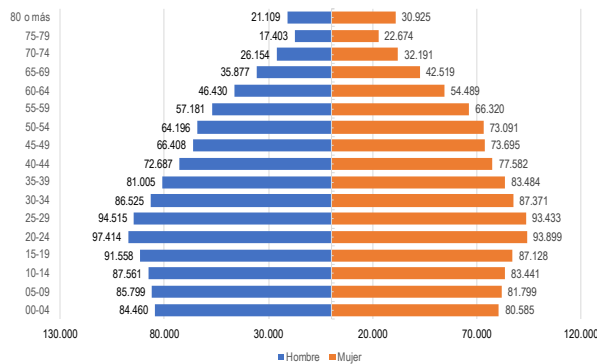
cuales presentan relaciones económicas, relaciones funcionales y una contigüidad funcional territorial, que permite configurar una subregión funcional.



**Imagen 2.** Provincias Administrativas y de Planificación

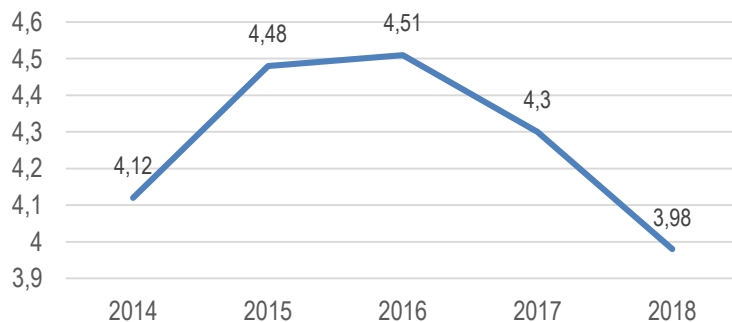
Esta subregión funcional tiene una población total de 2 millones 300 mil habitantes, de la cual 51 por ciento son mujeres y 49 por ciento hombres, ubicados el 23 por ciento habita en áreas rurales y el 77 por ciento en zonas urbanas, correspondiéndole el 55 por ciento de este último porcentaje al Área Metropolitana. La población de 20 a 59 años representa más del 55 por ciento de sus habitantes, presentando una mayor concentración la franja de 20 a 29 años, lo que indica una actividad productiva destacada. En términos de pobreza multidimensional, Santander se ubica por debajo del promedio registrado a nivel nacional, registrando 12,9 por ciento frente al 19,6 del país; indicador que favorece al territorio sin descuidar el propósito de intervención de la pobreza en el área rural, donde el indicador alcanza el 27,7 por ciento. También registra Santander un coeficiente de Gini menor al nacional, siendo del 0,49 frente al 0,51, el cual puede

mejorar promoviendo el acceso de la población rural del Departamento a mejores condiciones en términos de conectividad, salud, educación y equipamientos sociales.



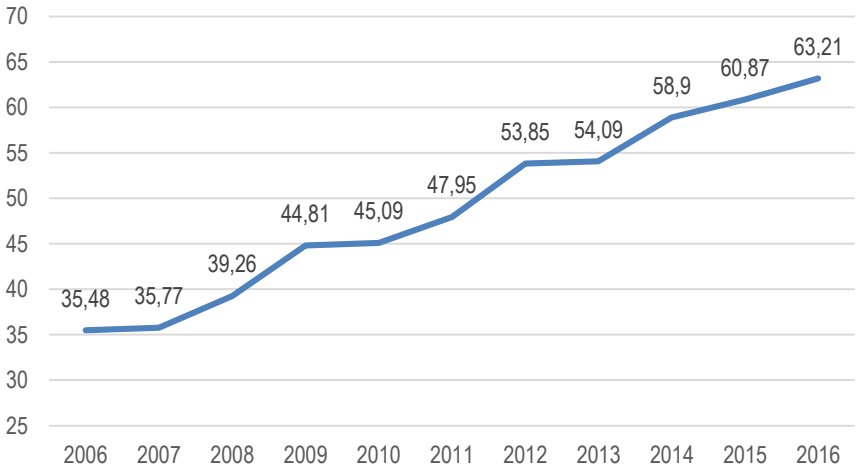
**Diagrama 2.** Pirámide poblacional subregión Santander (DANE, 2020)

En cuanto a indicadores de analfabetismo, Santander presenta una tasa del 3,98, presentando de nuevo un registro inferior al promedio nacional. Esta tasa significa que cerca de 80 mil santandereanos son iletrados, la cuarta parte de los cuales son residentes del área metropolitana de Bucaramanga.



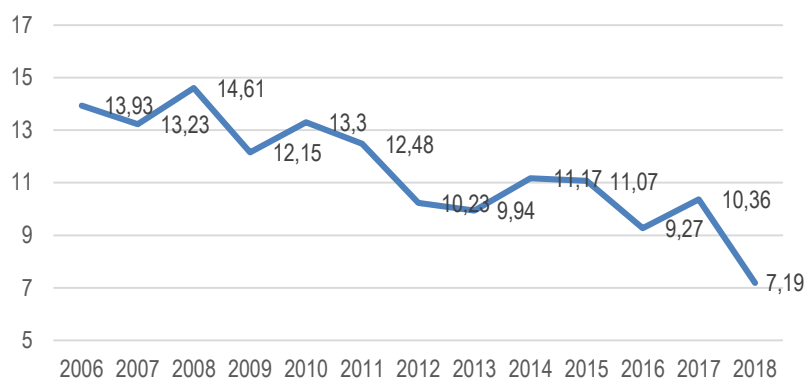
**Gráfico 1.** Tasa analfabetismo subregión Santander (MEN, 2018)

En cuanto a educación superior, la subregión alcanza una cobertura del 63,21 por ciento; lo que demuestra una fortaleza en cuanto a la oferta de este tipo de programas y de nivel de formación, especialmente la concentrada en el área metropolitana de Bucaramanga, reconocida como una zona universitaria que atiende a gran parte de la población estudiantil del Nororiente del país y que ha expandido la estrategia de oferta de educación rural a partir de la presencia de los Ceres en varios municipios del Departamento (principalmente las cabeceras de Provincia).



**Gráfico 2.** Cobertura en educación superior subregión Santander (MEN, 2017)

Con relación a salud pública, Santander ha hecho énfasis en la reducción de la tasa de mortalidad infantil, como consecuencia de un esfuerzo de cobertura en la prestación de servicios a través de 638 IPS y 83 Empresas Sociales del Estado, de las cuales 74 son nivel de complejidad I, 7 nivel II y 2 nivel III. No obstante, se mantiene el reto de fortalecer los servicios de alta complejidad en los hospitales, especialmente de las provincias.



**Gráfico 3.** Tasa mortalidad infantil en menores de 5 años subregión Santander (Minsalud, 2018)

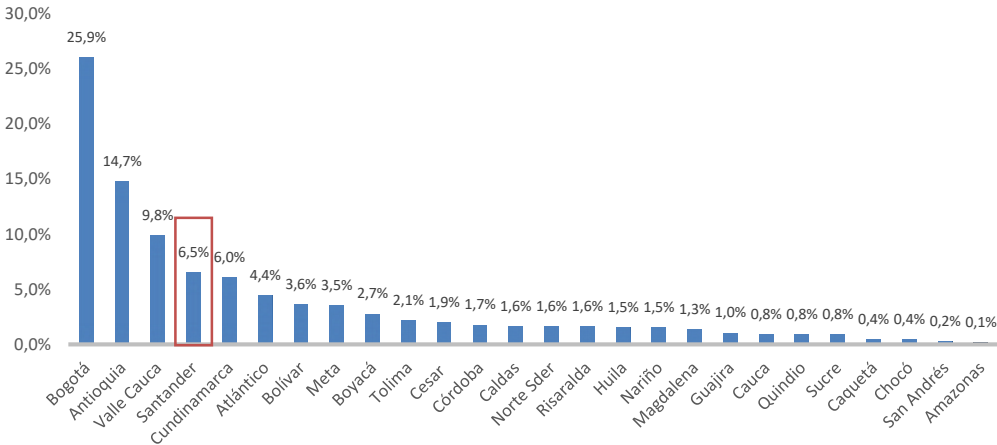
En materia de servicios públicos domiciliarios, la cobertura de agua potable alcanza el 84,9 por ciento en términos de acueductos y el 75,8 por ciento con referencia a alcantarillado, indicados que se ubica por debajo de las cifras nacionales que corresponden a 86,4 y 76,6 por ciento, respectivamente.

Provincia	Cobertura Acueducto			Cobertura Alcantarillado		
	(%) Promedio en la Provincia	(%) Promedio en la Provincia (cabecera municipal)	(%) Promedio en la Provincia (centros poblados y rural disperso)	(%) Promedio en la Provincia	(%) Promedio en la Provincia (cabecera municipal)	(%) Promedio en la Provincia (centro poblado y rural disperso)
Vélez	68,42	97,81	56,15	34,51	93,94	10,96
Comunera	72,17	98,27	56,88	39,59	95,61	5,65
Soto Norte	49,77	97,90	30,09	34,29	95,85	8,75
Yariguíes	70,17	97,18	47,35	57,53	92,09	27,04
Guanentá	72,62	96,78	59,28	37,69	96,37	4,45
García Rovira	61,63	98,90	38,58	38,74	96,57	5,11
Metropolitana	65,94	93,57	37,14	59,71	95,80	12,53

**Tabla 4.** Cobertura de Acueducto y Alcantarillado por Provincias (Minvivienda, 2018)

La inversión en agua potable y saneamiento básico de los últimos años ha sido notable en Santander; lo que no deja de mantener como prioridad la garantía de una mayor cobertura, por ser este un factor que impacta directamente en los problemas de salud en las comunidades.

Santander cuenta con uno de los ingresos per cápita más altos del país, presentando una participación significativa del PIB nacional, aportando un 6,5 por ciento. La subregión ha sido históricamente de vocación minero-energética, logrando reducir la dependencia de la industria extractiva por cuenta de apuestas turísticas sólidas que han transformado ventajas comparativas del territorio en competitivas, como el caso del cañón del Chicamocha, cuyo Parque Nacional inaugurado en 2006, significó para el Departamento el motor de un clúster que activo inversiones en operación de servicios al turista.



**Gráfico 4.** Participación en el PIB nacional, 2018-Departamentos y Bogotá (DANE, 2019)

El puntaje que Santander alcanza en el Índice Departamental de Competitividad corresponde a 6,29 para 2019, lo que ubica al Departamento en el tercer lugar, superado por Bogotá y Antioquia. Los componentes que le son mas favorables para mantener esta posición que también registró en 2018, corresponden a la adopción de tecnologías de la información y las comunicaciones, gracias a los emprendimientos digitales y el avance en el índice de penetración del internet banda ancha fijo.

Por otra parte, en el pilar de educación básica y media ocupa el primer lugar, presentando su mejor desempeño en los indicadores de cobertura neta en educación secundaria, cobertura neta en educación media y puntaje pruebas Saber 11 en colegios oficiales. En términos de educación superior y formación para el trabajo, las mejores calificaciones de Santander corresponden a los indicadores de cobertura bruta en formación técnica y tecnológica, puntaje pruebas Saber Pro y dominio de segundo idioma con puntajes de 7,71, 7,93 y 7,16, respectivamente.

En términos de conectividad, Santander ocupa el puesto 28 en el pilar de infraestructura vial y el puesto 20 en relación con el estado de las vías secundarias. Es de resaltar que, en la subregión se han realizado importantes esfuerzos entre la nación y el territorio para el mejoramiento de la infraestructura vial, las cuales se encuentran actualmente en curso y que se derivaron principalmente de la primera y segunda generación de Contrato Plan.

Se evidencia que, a pesar de la posición del departamento en términos de economía y competitividad, existen desafíos con respecto a la conectividad vial, en especial en la

intervención de las vías secundarias y terciarias que permitan conectar circuitos cortos de mercado, así como los centros de producción con los centros de consumo en función del desarrollo local y la reducción de las brechas existentes entre el sector urbano y rural.

Red Vial Santander	Responsable	Longitud Total							
		(Km)	(% )	Pavimentado		Afirmado		Tierra	
				(Km)	(%)	(Km)	(%)	(Km)	(%)
Primaria	Nación (INVIAS - ANI)	1.259,00	5,5%	1.024,00	81,33%	235,00	18,67%	-	0%
Secundaria	Departamento Santander	2.360,60	10,2%	823,51	34,88%	579,78	24,56%	957,31	40,56%
Terciaria	Nación (INVIAS)	1.976,00	8,6%	12,00	0,60%	100,00	5,06%	1.864,00	94,34%
	Municipios y Otros	17.491,00	75,7%	21,20	0,12%	100,00	0,57%	17.369,80	99,31%
<b>Total red de Carreteras</b>		<b>23.086,60</b>	<b>100%</b>	<b>1.880,71</b>	<b>8,14%</b>	<b>1.014,78</b>	<b>4,39%</b>	<b>20.191,11</b>	<b>87,47%</b>

**Tabla 5.** Red de Carreteras subregión Santander (Gobernación de Santander, 2020)

#### 8.2.4.2. Funcionalidad territorial

El departamento de Santander es atravesado por la cordillera Oriental y presenta diversas condiciones topográficas, estructura del suelo, pisos térmicos y condiciones de acceso, que determinan, en alguna manera, las relaciones ambientales, sociales, culturales y económicas entre sus municipios. Por lo anterior, el departamento ha venido trabajando en procesos de



organización territorial como el Plan de Ordenamiento Departamental y las Provincias Administrativas y de Planificación, en el marco de las cuales se ha venido avanzando en la identificación de relaciones funcionales más allá de las divisiones político administrativas, con el propósito de orientar las inversiones públicas con un mayor impacto territorial.

Es así como el departamento se ha dividido funcionalmente en 7 provincias, integradas a su vez por municipios, los cuales mantienen características similares entre sí, pero con dificultades y necesidades de diferente naturaleza, que requieren una especial atención en el marco del Pacto Funcional Santander, buscando a través de este instrumento, contribuir a solucionar en especial las brechas que impiden a la región avanzar hacia un desarrollo integral.

Dado lo anterior, para cada una de las provincias, Metropolitana, Soto Norte, Vélez, Comunera, García Rovira, Guanentá, Comunera y Yariguíes, se analizan los siguientes criterios: Índice de Especialización Productiva, Índice de Concentración Rural, Relaciones de interdependencia entre municipios/provincia y Relaciones de funcionalidad.

#### **8.2.4.2.1 Índice de Especialización Productiva - IEE por provincias.**

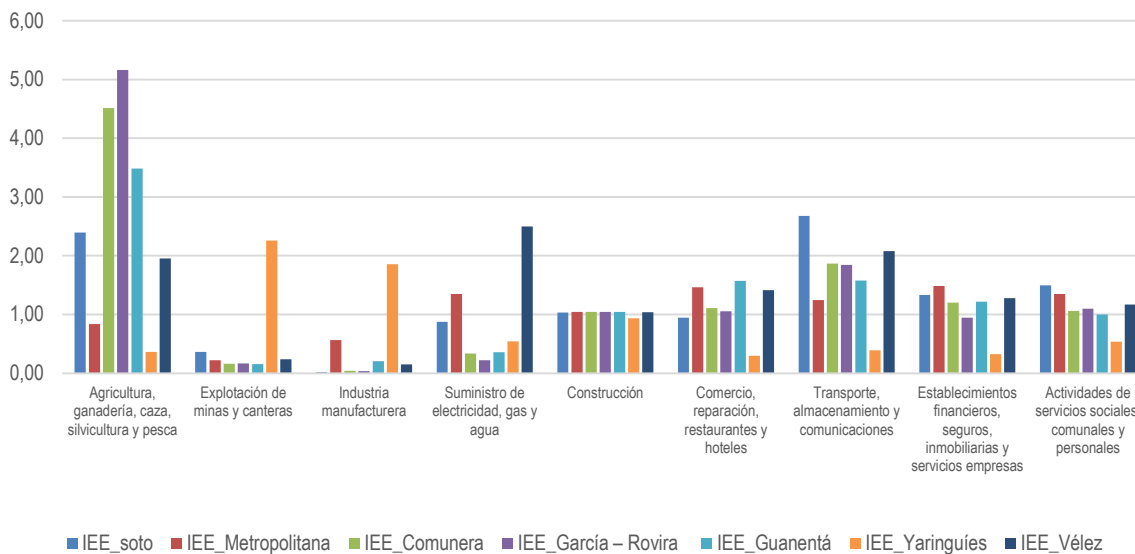
A nivel provincial se observa que la agricultura es el sector más especializado principalmente en las provincias de García- Rovira, Comunera y Guanentá. Los datos presentados para este cálculo del IEE por provincia corresponden a las cifras de 2015, último año en que el DANE calculó el Valor Agregado Municipal. Por su parte, la provincia de García Rovira es más

especializada que su departamento en la agricultura, ya que en Cerrito, Concepción y Guaca este sector representa más del 45 por ciento, caracterizado principalmente por la producción de cebolla, papa, maíz y ganadería de doble propósito.

Por otro lado, todas las provincias se caracterizan por ser más especializadas que su departamento en los sectores de transporte y actividades de servicios, excepto Yariguíes, la cual se especializa en minería e industria. En el sector de minería sobresale el municipio Sabana de Torres, ya que más de la mitad de su economía proviene de este sector, cuenta con 9 pozos representando el 25 por ciento de los existentes en el departamento. El sector industria en donde Barrancabermeja se destaca ya que el 60 por ciento de la economía de Barrancabermeja proviene de este sector, actividad relacionada principalmente con la fabricación de productos derivados de refinería de petróleo.

La provincia de Vélez se caracteriza por ser altamente especializada en el suministro de electricidad gracias a la planta térmica ubicada en el valle medio del río Magdalena, en el corregimiento de Puerto Olaya de Cimitarra. La capacidad instalada de la planta es de 300 MW, conformada por dos unidades turbogeneradoras a gas de 100 MW cada una (ISAGEN, 2016). Adicionalmente, la Central Hidroeléctrica de Sogamoso tiene su área de influencia en varios municipios de la provincia: Albania, Bolívar, Jesús María, La Paz, Sucre y Vélez (ISAGEN, 2018).

Finalmente es importante resaltar que la provincia Metropolitana tiene una especialización en una cantidad mayor de sectores, especialmente en aquellos que se refieren a la prestación de servicios, siendo el principal centro funcional del departamento. Asimismo se observa una especialización en el sector de suministro de electricidad, gas y agua, la cual se debe a la influencia de la Hidroeléctrica Sogamoso, ya que tiene su área de influencia en los municipios de Girón, Los Santos y Zapatoca donde se ubican parte del embalse de Topocoro y del área de influencia de la presa, hidroeléctrica que beneficia también 8 municipios de Santander, 4 en Boyacá y 22 en Cundinamarca, con una longitud de 383 kilómetros y 864 torres de energía, además de contar con 3 de las unidades de generación más grandes del país y una capacidad instalada de 820 MW (ISAGEN, 2015).



**Gráfico 5.** Índice de Especialización Económica por provincia – 2015 (Pod Santander, 2020)

El anterior gráfico muestra que la mayoría de las provincias presentan una especialización agropecuaria, con excepción de Metropolitana y Yariguíes, las cuales fundamentan

principalmente su economía en sectores como el comercio, reparación, restaurantes y hoteles, el suministro de electricidad, gas y agua, el sector financiero y las actividades de servicios. Asimismo, se observa una especialización general de las provincias en el sector transporte, a excepción de Yariguíes, la cual se consolida como la única provincia especializada en el sector minero e industrial. Cabe añadir, que la provincia de Vélez se especializa en el sector de suministro de electricidad, gas y agua, siendo incluso la provincia con mayor valor agregado generado por actividades pertenecientes a este sector.

De esta manera, en cada una de las provincias del departamento se identifican sectores con alto potencial y con una gran importancia productiva, los cuales se deberían fortalecer para generar una mayor especialización que fomente la consolidación de una base económica más diversificada y consolidada en el departamento, por lo que las estrategias deberían estar encaminadas a fortalecer el sector industrial, el de transporte y el de suministro de energía.

#### **8.2.4.2.2 Índice De Concentración Rural (ICR) y Centros Urbanos**

Este índice permite determinar la funcionalidad en el departamento y su importancia para el desarrollo de las zonas rurales de Santander, analizando los patrones de concentración tanto de población como de actividades económicas en las diferentes zonas rurales del municipio.

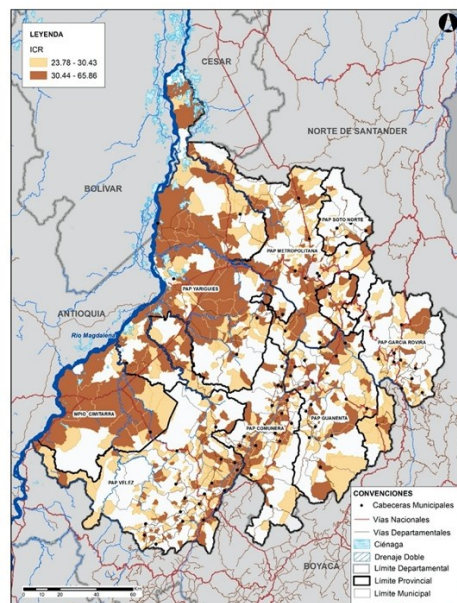
El Índice de Concentración Rural - ICR está basado en datos de fuentes oficiales como el Censo Agropecuario 2014, elaborado por el DANE y la información cartográfica del Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC). La unidad mínima de análisis espacial en la cual se basa el ejercicio de diagnóstico es la vereda, agregándola por municipio y posteriormente por provincia, de tal manera que se pueda establecer la concentración a nivel departamental. Los niveles altos de ICR permiten identificar zonas de concentración, las razones de la misma y los posibles encadenamientos productivos.

Los resultados para el departamento de Santander muestran que los ICR más altos se concentran en la zona occidental, en las provincias de Yariguíes y en Vélez, específicamente el municipio de Cimitarra, debido a que esta zona cuenta con una conectividad vial favorable a través de vías nacionales y departamentales, además de contar con la disponibilidad hídrica del río Magdalena, lo cual favorece el desarrollo de la actividad agropecuaria, particularmente en los cultivos de palma, caucho y cacao, además de la ganadería bovina que se desarrolla en Cimitarra, Puerto Parra y algunos municipios de la zona central de Yariguíes, donde adicionalmente se registra dotación de equipamientos sociales, principalmente educativos, especialmente en los municipios de Puerto Wilches y Barrancabermeja.

Asimismo, se registran aglomeraciones importantes en la zona central del departamento en las provincias de Metropolitana, Comunera y Guanentá, y en la zona oriental de la provincia Vélez, lo cual en gran medida se explica por su ubicación cercana a vías nacionales que atraviesan de

sur a norte Santander, que facilitan el acceso a servicios y el desarrollo de actividades agropecuarias, particularmente el cultivo de piña, cacao, café y la ganadería bovina.

Lo anterior, muestra que aunque en las zonas anteriormente descritas del departamento de Santander presentan los niveles más significativos de ICR, existen zonas que deberían ser foco de inversión para la potencialización y consolidación, como lo es la zona sur de la provincia de Yariguíes, en municipios como El Carmen de Chucurí y San Vicente del Chucurí y la zona nororiental en el municipio de Sabana de Torres, y el sur de Cimitarra, donde la dotación de equipamientos educativos y sociales es fundamental para la atención oportuna de la población de las zonas rurales apartadas, lo cual va de la mano con la inversión en infraestructura vial que permita la comunicación de estas zonas con las de mayor ICR.



**Mapa 3.** Zonas de concentración rural alta (POD, 2020)

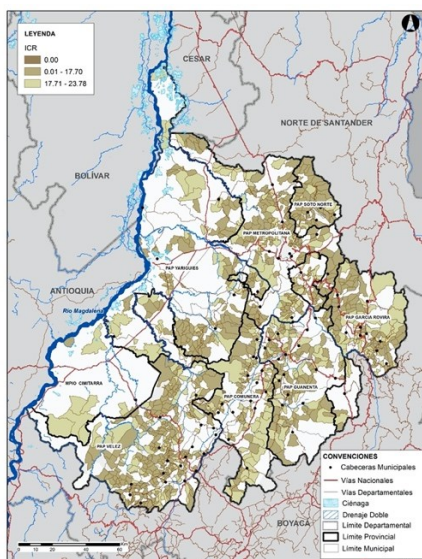
Por otro lado, se identifica que los niveles de ICR más bajos se encuentran en la zona nororiental, central y sur del departamento, siendo las provincias de Soto Norte y García Rovira, las de menor concentración rural, debido a los limitantes de conectividad, ocasionados por la topografía caracterizada por sistemas montañosos y pendientes pronunciadas, lo cual conlleva a que gran parte de estas zonas se encuentren aisladas. Adicionalmente, en las provincias de Soto Norte y García Rovira se evidencia menor dotación de equipamientos sociales, con excepción de algunas zonas rurales de los municipios de Málaga y Cerrito.

Estas zonas al estar ubicadas en zonas de páramo, bosque andino o reservas naturales ocasionan que la actividad agropecuaria es limitada, lo cual se refleja en la baja área sembrada y cabezas de ganado en la mayoría de las veredas, reduciendo los potenciales para su consolidación como zonas rurales productivas, lo cual se suma a las dificultades de conexión.

Estas condiciones permiten establecer necesidades de intervención en conectividad especialmente para estas zonas del departamento, que permita reducir las condiciones de aislamiento de las zonas rurales en las provincias de Soto Norte, Vélez y García Rovira, y mejorar el acceso de sus habitantes a la oferta de bienes y servicios, disminuyendo las brechas urbano-rurales existentes.

En este mismo sentido, el análisis permite establecer la necesidad de fortalecimiento de la conectividad con el Área Metropolitana de Bucaramanga, desde Málaga, cabecera de la

provincia de García-Rovira dada su importancia como eje de la actividad económica y de servicios en la provincia. Esto facilitará la conectividad con la capital santandereana, para la generación de un circuito intermunicipal de complementariedad productiva y para la prestación de servicios, ya sea por vía terrestre (vía que se encuentra en mal estado), o por vía aérea a través de la habilitación y modernización del aeropuerto de la ciudad malagueña.



**Mapa 4.** Zonas de concentración rural baja (Pod, 2020)

Dado lo anterior, se presenta la clasificación de provincias y territorios en relación con el Índice de Concentración Rural, cuyos índices bajos requieren especial atención en términos de conectividad y equipamientos sociales. Este índice, establece por primera vez la priorización de territorios desde la óptica de las provincias y permite hacer visible y cuantificable el rezago de desarrollo que presentan las áreas rurales con respecto a la accesibilidad de las zonas urbanas y en especial aquellas que concentran mayor población como el área Metropolitana de Bucaramanga, que convoca la mitad de la población del Departamento.



PROVINCIA	INDICE CONCENTRACIÓN RURAL		
	POSICIÓN	ALTO	BAJO
Yariquíes	1	Puerto Wilches y San Vicente de	Zona sur de El Carmen de Chucurí y San Vicente del Chucurí
Vélez	2	Cimitarra, Puente Nacional y Barbosa	Bolívar, El Peñon, Santa Helena, Vélez, La Paz y Landázuri
Metropolitana	3	Girón, Piedecuesta, Floridablanca y Los Santos	Zonas rurales de Piedecuesta, Tona y Los Santos y Santa Barbara
Comunera	4	Simacota, Socorro, Palmas del Socorro, Guadalupe, Chima y Suaita	Simacota, Chima, Hato, Galán, Contratación y Gámbita (Vereda La Palma)
Guanentá	5	Aratocha, Curití, Cepitá y Pinchote	Jordán y Coromoro
Soto Norte	6	California, Suratá y Charta	Matanza (Paramillo y La Loma), Turbay Cachirí
García Rovira	7	Cerrito, Concepción, Málaga, Macaravita, San José de Miranda y Enciso	Guaca, San Andrés, Macaravita y Carcasí

**Tabla 6.** ICR por provincia (Pod, 2020)

#### 8.2.4.2.3 Relaciones de interdependencia entre municipios/provincia

Se calculó la posible interacción económica de Bucaramanga con respecto a los demás municipios de Santander, analizando por provincias. Las mayores interacciones de Bucaramanga se presentan con municipios de la provincia de Metropolitana, en la cual se encuentra la capital del departamento, particularmente con los municipios de Floridablanca, Girón y Piedecuesta, y Tona. En el caso de los tres primeros municipios, esta relación de interacción se da por las cortas distancias entre municipios, en el caso de Tona, la interacción económica es mayor dado que el PIB per cápita de este municipio es significativamente alta debido a su baja población y su elevado PIB, lo cual muestra la atracción existente entre su economía y el municipio de Bucaramanga.

Se destaca la posible interacción con Barrancabermeja, municipio de gran importancia petrolera en el Departamento y el país. La relación de sinergia entre estos dos municipios es importante, dado que Barrancabermeja presenta una economía mucho más grande que la bumanguesa, debido a que su PIB per cápita es cuatro veces superior, gracias a que cuenta con un PIB mayor, principalmente por la importancia de la actividad petrolera, y a que su población es menor.

De igual manera, se observa una alta posibilidad de interacción con Aratoca, municipio ubicado en la provincia de Guantán, dado que este municipio presenta un PIB per cápita superior al de Bucaramanga. Asimismo, se presenta una posible interacción alta con Matanza, cabecera de la provincia de Soto Norte, debido a que este municipio se encuentra cerca de la capital de Santander.

Con respecto a las cabeceras de las provincias de Guantán, Comunera, Vélez y García Rovira, (San Gil, Socorro, Vélez y Málaga, respectivamente), a pesar de ser economías con tamaños importantes, se encuentran a distancias en kilómetros y minutos elevadas de la capital de Santander, por lo que las posibles relaciones de sinergia son bajas.

Establecer esta relación es importante, en tanto permite identificar relaciones económicas tanto de sinergia como de complementariedad que deben fortalecerse a través del desarrollo de los potenciales con que cuenta Bucaramanga y los municipios de Santander y aprovechar los flujos

de personas, mercancías, conocimientos y tecnologías a favor de la competitividad del municipio.

Ciudad	Dist. (KM)	Dist. (min)	PIB 2015 (mm)	PIB PERCAP (mm)	Fuerza Gravitacional PIB PERCAP (KM)	Fuerza ravitacional PIB PERCAP (minutos)	Distancia en línea recta (Km)	Interacción (KM)	Interacción (MIN)
Bucaramanga	-	-	\$ 13.145.460	\$ 24,90	-	-	-	-	-
Floridablanca	7,3	17	\$ 4.057.000	\$ 15,29	52,14	22,39	5,5	39,285	16,869
Girón	11,5	25	\$ 3.273.160	\$ 18,15	39,29	18,07	7,27	24,839	11,426
Tona	34,4	89	\$ 329.900	\$ 46,56	33,71	13,03	19,48	19,087	7,377
Piedecuesta	18,4	27	\$ 2.365.170	\$ 15,85	21,45	14,62	16,1	18,765	12,788
Rionegro	23,3	46	\$ 597.120	\$ 22,02	23,54	11,92	16,51	16,677	8,447
Barrancabermeja	115	136	\$ 17.964.460	\$ 93,68	20,28	17,15	80,09	14,126	11,945
Aratoca	70,7	107	\$ 267.680	\$ 32,20	11,34	7,49	48,54	7,787	5,145
Los Santos	58,3	95	\$ 284.430	\$ 23,34	9,97	6,12	40,5	6,926	4,25
El Playón	48,4	78	\$ 167.340	\$ 14,21	7,31	4,54	40,28	6,084	3,775
Lebrija	32,2	82	\$ 842.230	\$ 21,84	16,89	6,63	10,64	5,581	2,192
Matanza	38,7	83	\$ 55.840	\$ 10,54	6,78	3,16	25,51	4,471	2,085
Páramo	117	177	\$ 124.060	\$ 30,17	6,42	4,24	78,65	4,316	2,853
Suratá	45,9	102	\$ 28.310	\$ 8,59	4,66	2,1	31,39	3,188	1,434
Valle de San José	113	169	\$ 99.740	\$ 21,36	4,71	3,15	74,93	3,121	2,087
Sabana de Torres	114	135	\$ 582.040	\$ 31,21	6,82	5,76	51,7	3,091	2,61
Charta	40,8	85	\$ 22.070	\$ 8,27	5,04	2,42	24,98	3,089	1,483
San Gil	99,5	150	\$ 721.280	\$ 15,87	3,97	2,63	63,16	2,521	1,672
Socorro	120	174	\$ 420.090	\$ 13,74	2,85	1,97	73,8	1,753	1,209
Vélez	231	311	\$ 224.660	\$ 11,79	1,27	0,94	137,9	0,759	0,563
Málaga	154	330	\$ 192.820	\$ 10,49	1,7	0,79	63,34	0,698	0,326

**Tabla 7.** Interacción económica de los municipios con la capital de Santander. (POD, 2020)

Una aproximación a estas relaciones está dada por la combinación analítica del Índice de Especialización Económica y la interacción con otros municipios, que permite claramente establecer que los sectores de industria, comercio, turismo, logístico-portuario, y servicios son en gran parte el soporte de la actividad económica de Bucaramanga y el departamento de Santander, que permitirán que esta impulse el desarrollo de los municipios más pequeños y se apoye para su crecimiento de las ventajas productivas que le puede ofrecer otros con tamaños económicos mayores o similares.

El índice de interdependencia municipal sirve para cuantificar los niveles de dependencia económica, social y ambiental entre los municipios del departamento y las variables que lo determinan. Teniendo en cuenta que Bucaramanga es el principal centro de servicios, económico y político de Santander, los municipios tienden a presentar una mayor interdependencia con la capital santandereana. Este cálculo es fundamentalmente técnico, por lo que la relación de interdependencia no solo depende del tamaño de la economía, sino de factores ambientales, de movilidad, oferta de servicios adicionales, descritos anteriormente, razón por la cual el índice puede arrojar que existen municipios con el mismo grado o mayor de importancia que la cabecera provincial dentro de la misma provincia de análisis.

- **Índice de Interdependencia Provincia de Soto Norte.** En el caso de esta provincia ubicada en la zona norte del departamento, se observa una alta interdependencia de los municipios con Bucaramanga, por factores de movilidad, tamaño de la economía y por ser esta ciudad el principal centro de servicios del departamento, lo cual, dada la

colindancia de algunos municipios con Bucaramanga, contribuye a esta interdependencia.

De igual manera, se observa una alta interdependencia hacia Suratá y Vetás, debido a aspectos ambientales, en el caso de ambos municipios, ya que cuentan con una gran extensión de áreas protegidas, mientras que en el caso de Suratá, la interdependencia observada se da también por factores de movilidad y colindancia entre los municipios, ya que al ser municipios vecinos las distancias entre sí son cortas, lo que facilita la comunicación de la población para acceder a servicios sociales como salud y educación.

Cabe destacar, que la interdependencia con Matanza, cabecera de provincia, es igualmente considerable, particularmente por factores económicos, ya que su economía es la más grande de la provincia, y factores de movilidad, dadas las reducidas distancias entre la mayoría de los municipios de Soto Norte y Matanza. En contraste se da una baja interdependencia de los municipios con Charta y California, debido a que son municipios con economías pequeñas y con limitada especialización en sectores competitivos y la reducida oferta de servicios educativos y de salud, a pesar de ser municipios cercanos entre sí.

Con base a lo anterior, la importancia de consolidar estas relaciones de interdependencia en la provincia facilitará el acceso a servicios sociales y cadenas de complementariedad productiva, particularmente hacia Bucaramanga, además de fomentar el mejoramiento de las condiciones viales y de dotación de equipamientos educativos y de salud en municipios como Charta y California.

	Bucaramanga	California	Charta	Matanza	Suratá	Vetas
Bucaramanga	0,00000	0,46169	0,65983	0,66042	0,46703	0,44586
California	0,29992	0,00000	0,30148	0,30180	0,30196	0,29927
Charta	0,29936	0,29956	0,00000	0,29987	0,29965	0,29777
Matanza	0,30354	0,30379	0,30380	0,00000	0,30400	0,30035
Suratá	0,30542	0,31431	0,30629	0,31431	0,00000	0,30219
Vetas	0,30503	0,31134	0,31198	0,30349	0,30320	0,00000

**Tabla 8.** Índice de interdependencia municipal provincia de Soto Norte (Pod, 2020)

- **Índice de Interdependencia Provincia Metropolitana.** Para esta provincia, se evidencia una alta interdependencia de los municipios con Bucaramanga, capital de departamento y cabecera de provincia, principalmente por factores de movilidad, tamaño de la economía y, ya que, por ser el centro de servicios del departamento, concentra el 47,7 por ciento de los equipamientos de salud de Santander y el 74 por ciento de la población estudiantil de educación superior.

En el caso de la capital del departamento, esta presenta una alta interdependencia con los municipios de Rionegro, Lebrija y Tona, debido principalmente a que estos municipios presentan los excedentes agropecuarios altos en la provincia, lo cual presume

una fuerte relación económica con la capital, dado que son también municipios cercanos, ya que en el caso de Rionegro, es colindante con la capital bumanguesa, mientras que en el caso de Lebrija, se encuentra a una distancia corta y allí se ubica el aeropuerto de Bucaramanga. Asimismo, se da una fuerte interdependencia ambiental, ya que estos municipios tienen ecosistemas ecológicos colindantes.

De igual manera se observa que en general, los municipios de la provincia de Metropolitana tienen una alta interdependencia entre sí, especialmente por factores económicos y de movilidad, que en el caso de Lebrija, segundo municipio hacia donde se presenta una alta interdependencia, aparte de presentar un excedente agropecuario cuenta con un excedente industrial importante dado que el sector manufacturero del municipio cuenta con dos empresas de cobertura departamental.

En contraste, los municipios de la provincia presentan una baja relación de interdependencia con municipios como El Playón y Santa Bárbara, debido a que estos tienen economías pequeñas, con baja especialización y relevancia ambiental, a pesar de su cercanía tanto en kilómetros y minutos con cada municipio.

En contraste, los municipios de la provincia presentan una baja relación de interdependencia con municipios como El Playón y Santa Bárbara, debido a que estos tienen economías pequeñas, con baja especialización y relevancia ambiental, a pesar de su cercanía tanto en kilómetros y minutos con cada municipio.

	Bucaramanga	El Playón	Floridablanca	Girón	Lebrija	Los Santos	Piedecuesta	Rionegro	Santa Bárbara	Tona	Zapatoca
Bucaramanga	0,00000	0,47348	0,67942	0,67708	0,47285	0,46865	0,48821	0,67086	0,46232	0,65893	0,46002
El playón	0,30531	0,00000	0,30471	0,30470	0,30435	0,30315	0,30433	0,30575	0,30299	0,30366	0,30298
Floridablanca	0,34456	0,31908	0,00000	0,34431	0,32173	0,31916	0,34439	0,32038	0,31841	0,34151	0,31772
Girón	0,32072	0,30941	0,32055	0,00000	0,32058	0,31813	0,32020	0,31965	0,30859	0,30958	0,31797
Lebrija	0,36709	0,35839	0,36458	0,36756	0,00000	0,35707	0,36254	0,36221	0,35580	0,35814	0,35632
Los Santos	0,32933	0,32317	0,32725	0,32718	0,32532	0,00000	0,32774	0,32453	0,32477	0,32372	0,32282
Piedecuesta	0,32366	0,31929	0,33697	0,33641	0,32169	0,33424	0,00000	0,32062	0,33360	0,33354	0,31810
Rionegro	0,36851	0,36271	0,35649	0,36363	0,36069	0,34996	0,35490	0,00000	0,34846	0,35078	0,34909
Santa Bárbara	0,29950	0,29826	0,29959	0,29940	0,29909	0,29932	0,29992	0,29870	0,00000	0,29869	0,29803
Tona	0,35690	0,34564	0,35247	0,35071	0,34877	0,34525	0,35093	0,34735	0,34431	0,00000	0,34391
Zapatoca	0,33837	0,33303	0,33858	0,38206	0,33771	0,37457	0,33717	0,33572	0,33068	0,33287	0,00000

**Tabla 9.** Índice de interdependencia municipal provincia Metropolitana (Pod, 2020)

De allí que las políticas de fomento a la productividad deban priorizar el fortalecimiento de la estructura económica de estas zonas rurales, especialmente en Santa Bárbara, y mejorar las condiciones viales, particularmente de la red terciaria.



- **Índice de Interdependencia Provincia de Comunera.** Para esta provincia se evidencia una alta interdependencia de los municipios con la capital, principalmente por factores como el tamaño de la economía y su papel como el principal centro de servicios del departamento. Asimismo, a pesar de ser municipios alejados de Bucaramanga, se presenta una elevada interdependencia por factores de movilidad a raíz de que el departamento es travesado por la Troncal Central, vía que conecta el departamento de Santander desde el sur hasta Bucaramanga.

La capital presenta una alta interdependencia con los municipios de Simacota y Suaita, especialmente por factores económicos como el excedente agropecuario que presenta Suaita, el cual es el más alto de la provincia y en el caso de Simacota su excedente tanto agropecuario como de servicios, pues su economía se basa en estos sectores (Alcaldía de Simacota, 2018). De igual manera estos municipios están ubicados en inmediaciones de la red vial principal del departamento, lo que permite una interdependencia en factores de movilidad, a pesar de ser municipios ubicados a largas distancias en kilómetros de Bucaramanga.

Hay una alta interdependencia en general de los municipios de la provincia con Simacota y Suaita, fundamentalmente por factores de movilidad, ya que son municipios ubicados en el centro de la provincia lo cual permite la comunicación entre estos municipios. De igual manera, con Socorro, cabecera de la provincia, se dan niveles de interdependencia moderados, explicados por factores económicos, ya que su economía basada en servicios

como el turismo, comercio y los servicios sociales, pues es un centro educativo importante en la provincia, además de factores de movilidad, dada su cercanía con municipios como Palmas de Socorro y Simacota.

En contraposición, se da una baja interdependencia de los municipios de la provincia de Comunera con Oiba, Palmar, Palmas del Socorro, Guapotá, Confines y Guadalupe, por la baja importancia de estos municipios como centros de servicios y el reducido tamaño de sus economías, por lo que los esfuerzos gubernamentales deben estar dirigidos a mejorar la dotación de servicios sociales en estos municipios, con el objetivo de impulsar sus economías y permitir el acceso a los mismos por parte de toda la población.

	Bucaramanga	Chima	Confines	Contratación	El Guacamayo	Galán	Gambita	Guadalupe	Guapotá	Hato	Oiba	Palmar	Palmas	Simacota	Socorro	Suaita
Bucaramanga	0,000	0,423	0,439	0,399	0,390	0,429	0,414	0,433	0,433	0,429	0,435	0,418	0,440	0,437	0,446	0,423
Chima	0,313	0,000	0,320	0,341	0,320	0,317	0,316	0,339	0,339	0,319	0,319	0,318	0,341	0,342	0,321	0,317
Confines	0,301	0,303	0,000	0,302	0,302	0,303	0,302	0,303	0,304	0,303	0,304	0,303	0,304	0,303	0,304	0,303
Contratación	0,306	0,335	0,314	0,000	0,336	0,309	0,312	0,335	0,313	0,312	0,314	0,311	0,313	0,314	0,313	0,313
El Guacamayo	0,303	0,311	0,309	0,325	0,000	0,306	0,309	0,324	0,309	0,307	0,310	0,307	0,308	0,309	0,308	0,323
Galán	0,314	0,317	0,319	0,313	0,312	0,000	0,315	0,316	0,318	0,345	0,319	0,345	0,319	0,319	0,320	0,316
Gambita	0,310	0,316	0,320	0,315	0,316	0,315	0,000	0,318	0,319	0,315	0,321	0,316	0,318	0,318	0,319	0,345
Guadalupe	0,299	0,302	0,302	0,303	0,303	0,301	0,301	0,000	0,303	0,301	0,303	0,301	0,302	0,301	0,302	0,302
Guapotá	0,298	0,301	0,302	0,301	0,300	0,300	0,301	0,301	0,000	0,301	0,302	0,301	0,302	0,301	0,301	0,301
Hato	0,312	0,316	0,317	0,313	0,312	0,339	0,313	0,314	0,316	0,000	0,317	0,341	0,318	0,339	0,319	0,315
Oiba	0,298	0,301	0,302	0,301	0,301	0,300	0,301	0,302	0,302	0,301	0,000	0,301	0,302	0,301	0,302	0,302
Palmar	0,298	0,300	0,301	0,299	0,299	0,304	0,299	0,300	0,300	0,304	0,301	0,000	0,301	0,303	0,304	0,299
Palmas	0,300	0,302	0,303	0,301	0,300	0,302	0,301	0,301	0,302	0,302	0,302	0,302	0,000	0,302	0,303	0,301
Simacota	0,331	0,385	0,342	0,336	0,334	0,337	0,336	0,337	0,341	0,384	0,341	0,383	0,386	0,000	0,387	0,338
Socorro	0,308	0,310	0,310	0,308	0,307	0,309	0,307	0,309	0,310	0,310	0,310	0,311	0,311	0,311	0,000	0,309
Suaita	0,322	0,323	0,326	0,323	0,326	0,322	0,328	0,326	0,326	0,323	0,328	0,323	0,325	0,324	0,325	0,000

**Tabla 10.** Índice de interdependencia municipal provincia de Comunera. (POD, 2020)

- Índice de Interdependencia Provincia de García Rovira.** Se observa que los municipios tienen una alta interdependencia con Bucaramanga y con municipios como último factor, los dos primeros municipios presentan un tamaño económico importante Guaca, Cerrito y Málaga, a raíz de factores de movilidad, gracias a que la provincia está dentro de la provincia, pues se caracterizan por tener un excedente agropecuario, ya que conectada por vías como la Troncal Central y la Troncal Central del Norte. la producción municipal proviene en un 35 por ciento de este sector, lo cual fortalece este fenómeno de interdependencia, mientras que Málaga es la economía más importante de la provincia, por factores de movilidad y ambientales, algunos municipios presentan una alta interdependencia con esta cabecera.

Estos tres municipios tienen las economías más importantes de la provincia, por lo que por factores de movilidad y ambientales, algunos municipios presentan mayor interdependencia como Cerrito o Guaca, en lugar de Málaga, cabecera de provincia.

	Bucaramanga	Capitanejo	Carcasí	Cerrito	Concepción	Enciso	Guaca	Macaravita	Málaga	Molagavita	San Andrés	San José de Miranda	San Miguel
Bucaramanga	0,000	0,362	0,375	0,404	0,399	0,393	0,443	0,364	0,403	0,411	0,436	0,399	0,370
Capitanejo	0,298	0,000	0,302	0,301	0,302	0,302	0,301	0,302	0,302	0,301	0,301	0,302	0,299
Carcasí	0,302	0,305	0,000	0,305	0,305	0,306	0,304	0,305	0,305	0,304	0,304	0,305	0,302
Cerrito	0,310	0,313	0,312	0,000	0,314	0,313	0,312	0,312	0,314	0,313	0,312	0,314	0,309
Concepción	0,307	0,310	0,311	0,312	0,000	0,311	0,309	0,309	0,312	0,310	0,310	0,311	0,306
Enciso	0,300	0,303	0,303	0,303	0,303	0,000	0,302	0,302	0,303	0,302	0,302	0,303	0,300
Guaca	0,318	0,315	0,315	0,316	0,316	0,316	0,000	0,314	0,317	0,318	0,320	0,317	0,316
Macaravita	0,299	0,302	0,301	0,301	0,301	0,302	0,300	0,000	0,301	0,301	0,300	0,301	0,299
Málaga	0,299	0,302	0,301	0,302	0,304	0,304	0,301	0,301	0,000	0,304	0,303	0,304	0,299
Molagavita	0,300	0,301	0,301	0,301	0,301	0,301	0,301	0,300	0,302	0,000	0,302	0,302	0,299
San Andrés	0,305	0,305	0,305	0,306	0,306	0,305	0,307	0,304	0,306	0,307	0,000	0,306	0,304

	Bucaramanga	Capitanejo	Carcasí	Cerrito	Concepción	Enciso	Guaca	Macaravita	Málaga	Molagavita	San Andrés	San José de Miranda	San Miguel
San José de Miranda	0,298	0,301	0,300	0,300	0,301	0,301	0,300	0,300	0,301	0,300	0,300	0,000	0,298
San Miguel	0,298	0,298	0,298	0,298	0,298	0,298	0,300	0,297	0,299	0,299	0,300	0,299	0,000

- Índice de Interdependencia Provincia de Yarigués.** A diferencia de las cuatro provincias descritas, no se observan las mayores relaciones de interdependencia con Bucaramanga. Los municipios de esta zona del departamento registran mayores índices con Barrancabermeja y San Vicente de Chucurí, principalmente por la importancia económica de estos municipios para la provincia y el departamento, especialmente por la industria petrolera que se desarrolla allí, ya que en el caso de Barrancabermeja, se ubica la refinería más importante del país y su economía gira completamente entorno a la industria petroquímica, convirtiéndola en la segunda economía más importante de Santander. De igual manera, se destaca la interdependencia con El Carmen de Chucurí, municipio con una economía petrolera importante, con la mayoría de los municipios de esta provincia, ya que de los dos pozos más importantes ubicados en el municipio se extraen 2.700 barriles diarios de crudo. Cabe agregar, que los índices más altos los tienen Barrancabermeja y San Vicente del Chucurí, dado que son economías similares a la de El Carmen y son municipios colindantes.

Las menores relaciones de interdependencia se dan con municipios como Puerto Parra, Puerto Wilches y Sabana de Torres, ya que a pesar de ser dos economías con tamaños importantes cuentan con una baja oferta de servicios educativos y de salud, y una

estructura industrial aún muy débil, pues la actividad petrolera se basa mayormente en la extracción de crudo, y en el caso de Puerto Wilches, aún el 90% de las actividades son de carácter agropecuaria con un potencial de crecimiento de la actividad agroindustrial de la Palma Africana (Cámara de Comercio de Barrancabermeja, 2017).

De esta manera, las políticas productivas deben estar dirigidas a impulsar la agroindustria en municipios con potencial como Puerto Wilches, Puerto Parra y Sabana de Torres, además de consolidar la inversión en equipamientos en municipios como El Carmen de Chucurí y San Vicente de Chucurí, dado su importancia como ejes de la economía de la provincia y sus niveles de concentración poblacional.

	Bucaramanga	Barrancabermeja	Betulia	Carmen de Chucurí	Puerto Wilches	Sabana de Torres	San Vicente de Chucurí	Puerto Parra
Bucaramanga	0,000	0,458	0,443	0,436	0,447	0,457	0,458	0,441
Barrancabermeja	0,442	0,000	0,406	0,530	0,536	0,442	0,525	0,534
Betulia	0,348	0,339	0,000	0,344	0,336	0,340	0,416	0,336
Carmen de Chucurí	0,394	0,516	0,389	0,000	0,396	0,402	0,516	0,404
Puerto Wilches	0,314	0,318	0,310	0,312	0,000	0,316	0,312	0,312
Sabana de Torres	0,309	0,311	0,306	0,308	0,310	0,000	0,307	0,308
San Vicente de Chucurí	0,415	0,522	0,521	0,527	0,403	0,406	0,000	0,406
Puerto Parra	299	0,301	0,299	0,300	0,299	0,300	0,300	0,000

**Tabla 12.** Índice de interdependencia municipal provincia de Yariguíes (Pod, 2020)

- **Índice de Interdependencia Provincia de Vélez.** Para esta provincia del sur del departamento, las relaciones de interdependencia más altas se dan con los municipios de Bucaramanga, Santa Helena del Opón, Landázuri, Bolívar, Cimitarra y Vélez. En el caso de la capital santandereana, esta relación se da gracias a su importancia como la principal economía y centro de bienes y servicios del departamento. De igual manera, Bucaramanga registra las mayores relaciones de interdependencia con estos cuatro municipios, dado el tamaño de sus economías, las cuales se basan en la agricultura especialmente en el cultivo de productos como el cacao uno de los principales cultivos del departamento, y además, presentan excedentes agros importantes, debido, el caso de Landázuri, a que es un municipio cacaotero por excelencia, donde se siembran casi 6.000 hectáreas y su producción es una de las más representativas de la provincia.

También, esta interdependencia se da por factores de movilidad dada la conexión de estos municipios con la capital bumanguesa por medio de la Troncal del Magdalena y la Troncal Central, y la interdependencia en servicios que se presenta, gracias a la dotación de los mismos, con los que cuenta Cimitarra, Vélez y claramente Bucaramanga.

En el caso de Vélez, cabecera de la provincia, las relaciones considerables de interdependencia se dan por factores económicos, ya que, a pesar de no ser la economía más grande (hablando de valor agregado municipal), su economía se basa en los

servicios, el transporte y la construcción, además de factores ambientales y de movilidad, dado que su ubicación permite la conectividad con los demás municipios.

En contraste, se presenta una baja interdependencia con municipios como Chipatá, Florián, Guavatá y Güepesa, debido entre otras razones al reducido tamaño económico de estos municipios, la precaria dotación de servicios educativos y de salud, y los reducidos sistemas ambientales compartidos, a pesar de darse una buena relación de interdependencia por factores de movilidad, dado la cercanía con los demás municipios, por lo que la dotación de nuevos y el mejoramiento de los equipamientos educativos y de salud es fundamental en estos municipios, además de la ejecución de políticas productivas para incentivar las economías.

	Bucaraman ga	Aguada	Albania	Barbosa	Bolívar	Cimitarr a	El Peñón	Chipatá	Florián	Guavatá	Güeps a	Jesús María	La Bellez a	La Paz	Landá zuri	Puente Naciona l	San Benito	Sucre	Vélez	S.H. Opón
Bucaramanga	0,000	0,402	0,365	0,414	0,393	0,432	0,388	0,398	0,373	0,401	0,418	0,398	0,375	0,370	0,381	0,410	0,405	0,384	0,406	0,353
Aguada	0,297	0,000	0,298	0,301	0,301	0,299	0,300	0,301	0,299	0,301	0,301	0,300	0,299	0,305	0,300	0,301	0,304	0,300	0,301	0,301
Albania	0,295	0,298	0,000	0,299	0,300	0,298	0,299	0,298	0,301	0,300	0,299	0,300	0,300	0,298	0,298	0,300	0,298	0,300	0,299	0,297
Barbosa	0,296	0,300	0,299	0,000	0,300	0,299	0,300	0,301	0,300	0,302	0,303	0,301	0,300	0,300	0,300	0,303	0,301	0,300	0,301	0,299
Bolívar	0,319	0,335	0,336	0,342	0,000	0,381	0,390	0,342	0,336	0,388	0,341	0,343	0,383	0,338	0,384	0,341	0,336	0,390	0,389	0,323
Cimitarra	0,325	0,324	0,321	0,329	0,359	0,000	0,329	0,329	0,321	0,329	0,329	0,325	0,323	0,326	0,365	0,328	0,325	0,328	0,330	0,315
El Peñón	0,306	0,315	0,315	0,318	0,341	0,315	0,000	0,318	0,315	0,318	0,317	0,318	0,316	0,316	0,317	0,318	0,316	0,340	0,319	0,309
Chipatá	0,296	0,300	0,298	0,300	0,300	0,299	0,300	0,000	0,299	0,300	0,300	0,299	0,299	0,300	0,299	0,300	0,300	0,300	0,300	0,299
Florián	0,296	0,299	0,300	0,299	0,300	0,298	0,299	0,299	0,000	0,300	0,299	0,300	0,300	0,298	0,298	0,300	0,299	0,300	0,299	0,298
Guavatá	0,296	0,300	0,300	0,300	0,300	0,299	0,300	0,300	0,300	0,000	0,300	0,300	0,300	0,300	0,299	0,301	0,300	0,300	0,301	0,298
Güepesa	0,295	0,299	0,297	0,300	0,299	0,297	0,299	0,299	0,298	0,299	0,000	0,299	0,298	0,299	0,298	0,300	0,300	0,299	0,300	0,298
Jesús María	0,297	0,301	0,302	0,302	0,302	0,300	0,302	0,301	0,302	0,302	0,301	0,000	0,302	0,301	0,300	0,302	0,301	0,302	0,301	0,299
La Belleza	0,297	0,300	0,304	0,302	0,304	0,300	0,302	0,301	0,304	0,302	0,301	0,304	0,000	0,300	0,301	0,302	0,301	0,304	0,301	0,299
La Paz	0,300	0,323	0,306	0,310	0,310	0,307	0,310	0,323	0,307	0,311	0,322	0,309	0,307	0,000	0,309	0,310	0,322	0,309	0,311	0,319
Landázuri	0,328	0,349	0,343	0,358	0,421	0,426	0,358	0,357	0,344	0,358	0,356	0,352	0,346	0,352	0,000	0,356	0,351	0,356	0,422	0,331
Puente Nacional	0,297	0,301	0,301	0,302	0,301	0,300	0,301	0,301	0,301	0,302	0,302	0,302	0,301	0,301	0,300	0,000	0,301	0,302	0,302	0,299
San Benito	0,297	0,302	0,299	0,301	0,300	0,299	0,300	0,301	0,300	0,301	0,302	0,300	0,300	0,301	0,300	0,301	0,000	0,300	0,301	0,300
Sucre	0,301	0,307	0,309	0,309	0,321	0,307	0,321	0,309	0,309	0,321	0,309	0,321	0,320	0,308	0,308	0,310	0,308	0,000	0,310	0,303
Vélez	0,309	0,319	0,315	0,323	0,346	0,317	0,321	0,347	0,317	0,347	0,346	0,320	0,317	0,320	0,344	0,322	0,320	0,321	0,000	0,336
Santa Helena del Opón	0,318	0,352	0,322	0,340	0,335	0,325	0,333	0,345	0,325	0,337	0,343	0,335	0,326	0,416	0,330	0,339	0,348	0,332	0,408	0,000
z																				

Tabla13. Índice de interdependencia municipal provincia de Vélez (Pod, 2020)



- **Índice de Interdependencia Provincia de Guantán.** Al igual que las anteriores, los municipios de la provincia de Guantán muestran una alta interdependencia con Bucaramanga, debido a factores como la importancia de la economía bumanguesa por su tamaño y sus excedentes industrial y de servicios, además de ser un centro de servicios educativos y de salud para estos municipios. Además, se presenta una interdependencia ambiental y en movilidad importante con municipios como Coromoro, Cabrera, Aratoca y Onzaga. Adicionalmente, se presenta una interdependencia fuerte con municipios como Coromoro y Encino, propiciada por factores de movilidad y ambientales, a pesar de que estos municipios cuentan con economías pequeñas y excedentes agropecuarios reducidos.

La interdependencia con San Gil y Barichara se da por factores económicos y servicios, pues en el caso del primer municipio, es la cabecera de provincia, mientras que el segundo es un centro importante de turismo, aunque por factores de movilidad, en muchos casos esta relación es baja, dado que los municipios se ubican en la zona oriental de la provincia, limitando la conectividad de algunos municipios con estos de gran importancia, por lo que en la zona occidental de la provincia se dan otros patrones de interdependencia entre otros municipios que comparten colindancia ambiental y ventajas de movilidad.

En contraste, se da una baja interdependencia con municipios como San Joaquín, Ocamonte, Cabrera, Cepitá y Jordán, debido principalmente a que las economías de estos

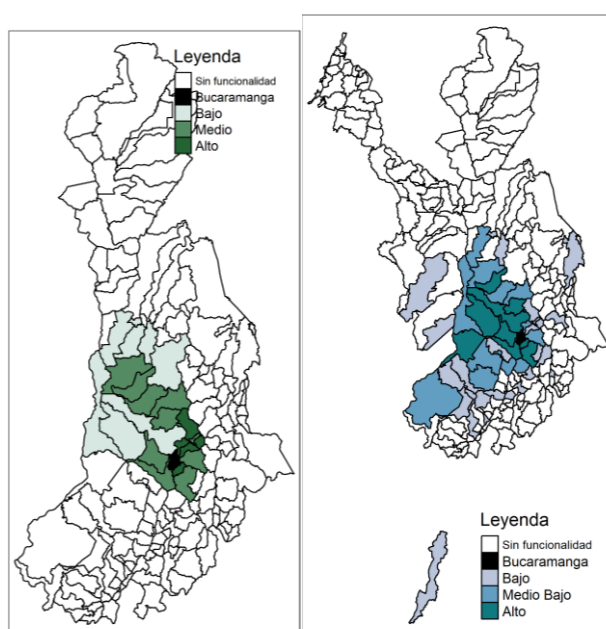
municipios son pequeñas, poco especializadas y con poca oferta de servicios educativos y de salud, lo cual limita las posibilidades de actuar como centros abastecimiento y complementariedad económica de los demás municipios de la provincia, por lo cual dentro de las directrices gubernamentales a tomar, se debe contemplar la dotación de mejores equipamientos sociales y el fomento de políticas productivas, especialmente en municipio como Cepitá y Cabrera, los cuales dada su cercanía a las provincias de Metropolitana y Comunera y al corredor vial más importante del departamento, deberían cumplir la función de ser ejes abastecedores de servicios en la zona central de Santander.

	Bucaramanga	Arato ca	Barich ara	Cabrera	Coromo ro	Curití	Charal á	Encin o	Jordán	Mogotes	Ocamon te	Onzaga	Páramo	Pinch ote	San Joaquín	San Gil	Valle de San José	Villanuev a	Cepitá
Bucaramanga	0,000	0,465	0,444	0,436	0,429	0,456	0,440	0,422	0,449	0,440	0,440	0,407	0,445	0,451	0,420	0,453	0,447	0,444	0,464
Arato ca	0,309	0,000	0,308	0,308	0,307	0,310	0,308	0,307	0,310	0,308	0,308	0,306	0,309	0,309	0,307	0,309	0,309	0,309	0,310
Barichara	0,304	0,306	0,000	0,307	0,305	0,306	0,305	0,304	0,305	0,306	0,306	0,304	0,306	0,307	0,304	0,307	0,306	0,307	0,305
Cabrera	0,297	0,299	0,300	0,000	0,298	0,299	0,299	0,298	0,299	0,299	0,299	0,297	0,299	0,300	0,298	0,299	0,299	0,299	0,298
Coromoro	0,336	0,346	0,346	0,344	0,000	0,347	0,410	0,404	0,342	0,400	0,352	0,390	0,351	0,348	0,394	0,349	0,351	0,346	0,340
Curití	0,311	0,313	0,312	0,312	0,310	0,000	0,311	0,310	0,312	0,312	0,311	0,309	0,312	0,313	0,310	0,313	0,312	0,312	0,311
Charalá	0,307	0,311	0,311	0,311	0,325	0,312	0,000	0,324	0,310	0,322	0,325	0,307	0,313	0,312	0,308	0,312	0,313	0,311	0,309
Encino	0,328	0,336	0,336	0,335	0,387	0,338	0,390	0,000	0,333	0,334	0,340	0,329	0,340	0,338	0,329	0,339	0,340	0,336	0,331
Jordán	0,299	0,301	0,300	0,300	0,299	0,301	0,299	0,298	0,000	0,299	0,299	0,298	0,300	0,300	0,299	0,300	0,300	0,300	0,300
Mogotes	0,306	0,309	0,309	0,309	0,319	0,321	0,320	0,307	0,309	0,000	0,320	0,309	0,310	0,310	0,322	0,322	0,321	0,310	0,319
Ocamonte	0,299	0,300	0,300	0,300	0,301	0,301	0,301	0,300	0,300	0,300	0,000	0,299	0,301	0,301	0,299	0,301	0,301	0,300	0,299
Onzaga	0,315	0,321	0,321	0,320	0,350	0,323	0,320	0,319	0,319	0,326	0,320	0,000	0,322	0,323	0,362	0,323	0,322	0,321	0,318
Páramo	0,314	0,315	0,315	0,315	0,315	0,315	0,316	0,314	0,314	0,314	0,316	0,312	0,000	0,316	0,313	0,316	0,317	0,315	0,313
Pinchote	0,303	0,305	0,305	0,305	0,304	0,305	0,304	0,303	0,304	0,304	0,304	0,303	0,305	0,000	0,303	0,306	0,305	0,305	0,304
San Joaquín	0,298	0,299	0,299	0,299	0,300	0,301	0,299	0,298	0,299	0,302	0,299	0,302	0,299	0,300	0,000	0,300	0,300	0,299	0,299
San Gil	0,308	0,312	0,322	0,320	0,310	0,322	0,311	0,309	0,311	0,321	0,311	0,308	0,322	0,322	0,309	0,000	0,322	0,322	0,310
Valle de San José	0,306	0,307	0,307	0,307	0,307	0,308	0,308	0,307	0,307	0,307	0,308	0,305	0,309	0,308	0,306	0,308	0,000	0,307	0,306
Villanueva	0,305	0,307	0,308	0,307	0,306	0,307	0,306	0,305	0,306	0,306	0,306	0,304	0,307	0,307	0,305	0,308	0,307	0,000	0,306
Cepitá	0,300	0,300	0,299	0,299	0,298	0,300	0,299	0,298	0,300	0,299	0,299	0,298	0,299	0,300	0,298	0,300	0,299	0,299	0,000

**Tabla 14.** Índice de interdependencia municipal provincia de Guantá (Pod, 2020)

#### 8.2.4.2.4 Relaciones de funcionalidad.

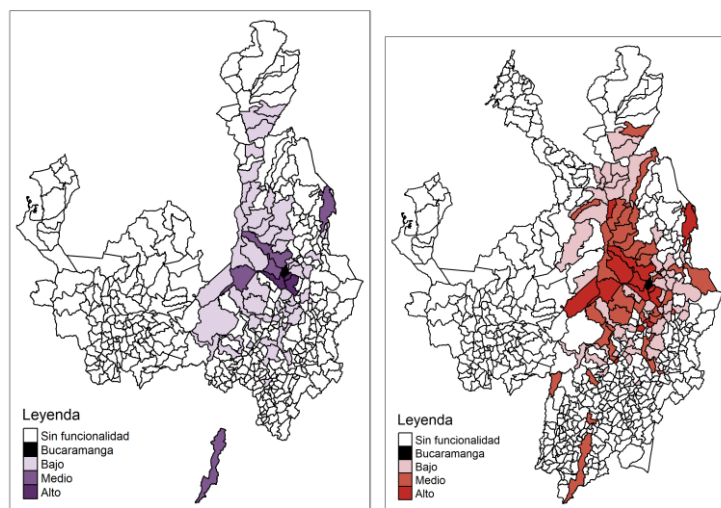
De acuerdo con el ejercicio de identificación de funcionalidades entre municipios, realizado por el Departamento Nacional de Planeación, se analizan las relaciones funcionales en diferentes dimensiones, teniendo como eje de asociatividad y nodo de la subregión al municipio de Bucaramanga.



**Mapa 3.** Funcionalidad ambiental y educación, Bucaramanga (DNP, 2020)

Analizando la funcionalidad ambiental se identifica que Bucaramanga tiene relación funcional alta con los municipios de Floridablanca, Charta, Matanza, Vetas y Suratá y media con los municipios de Girón, Lebrija, Piedecuesta, Tona, California. En cuanto a la funcionalidad de educación se evidencia que la ciudad de Bucaramanga presenta una relación alta con los municipios de Floridablanca, Piedecuesta, Girón, Lebrija, Sabana de Torres, Rionegro, El Playón y

Barrancabermeja y media con los municipios de Tona, Matanza, Los Santos, Zapatoca, San Vicente de Chucurí, Puerto Wilches y Cimitarra.

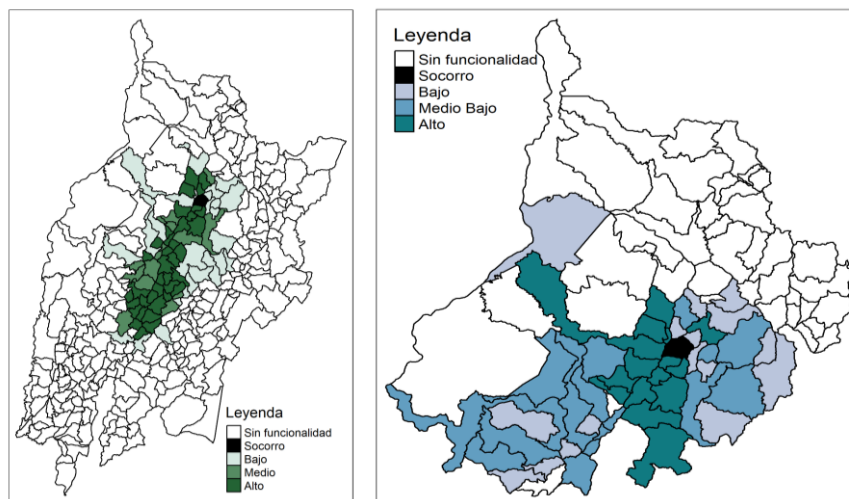


**Mapa 4.** Funcionalidad laboral y salud, Bucaramanga (DNP, 2020)

En cuanto a la funcionalidad laboral se evidencia que la ciudad de Bucaramanga presenta una relación alta con los municipios de Floridablanca, Piedecuesta y Girón y media con los municipios de Barrancabermeja, Lebrija y Rionegro. En la funcionalidad de prestación de servicios de salud la ciudad de Bucaramanga presenta una relación funcional alta con los municipios de Floridablanca, Piedecuesta, Girón, Lebrija, Barrancabermeja, Sabana de Torres, Rionegro, San Gil y Socorro y media con los municipios de El Playón, Charta, Aratoca, Curití, Zapatoca, Barichara, San Vicente de Chucurí, El Carmen de Chucurí, Puerto Parra, Landazuri y Vélez.

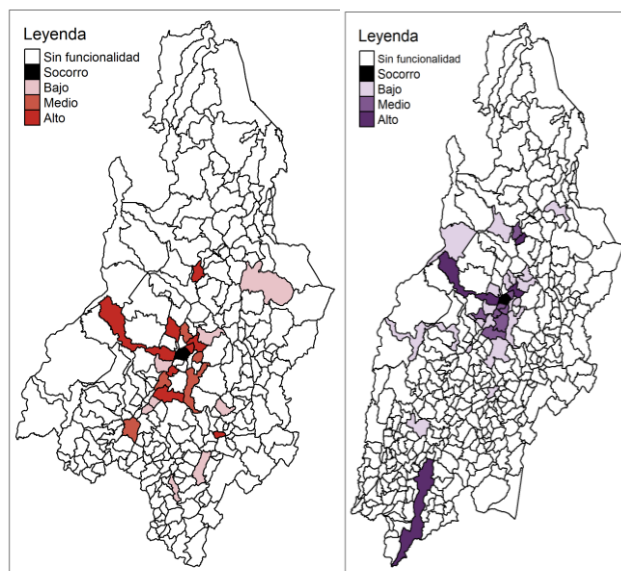
- **Análisis de funcionalidad provincia Comunera**

Las relaciones funcionales de la Provincia Comunera son analizadas bajo criterios de asociatividad y nodo de la subregión al municipio de Socorro.



**Mapa 5.** Funcionalidad ambiental y educación, Socorro (DNP, 2020)

Analizando la funcionalidad ambiental del municipio de Socorro se evidencia una relación funcional alta con los municipios de Cabrera, Barichara, Galán, Hato, Palmas del Socorro, Confines, Guapotá, Chimá, Oiba, Guadalupe. En cuanto a la funcionalidad de educación Socorro presenta una relación funcional alta con los municipios de San Gil, Palmar, Hato, Galán, Simacota, Chimá, Contratació, El Guacamayo, Guadalupe, Oiba, Guapotá, Confines, Palmas de Socorro.

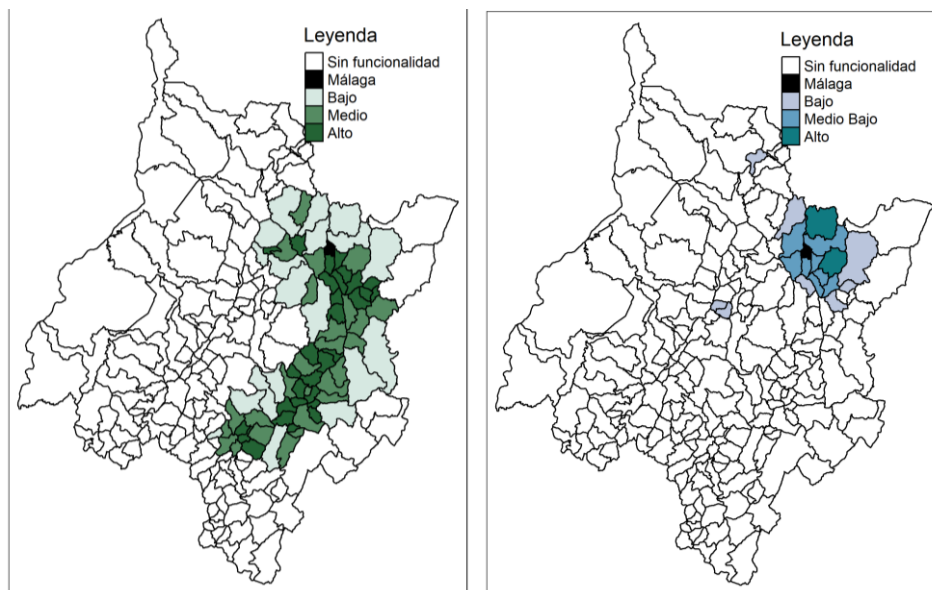


**Mapa 6.** Funcionalidad salud y laboral, Socorro (DNP; 2020)

En cuanto a la funcionalidad de prestación de servicios de salud se evidencia que la ciudad de Socorro presenta una relación alta con los municipios de Simacota, Galán, San Gil, Pinchote, Guapotá, Suaita y en la funcionalidad laboral presenta una relación funcional alta con los municipios de Simacota y San Gil.

- **Análisis de funcionalidad provincia García Rovira**

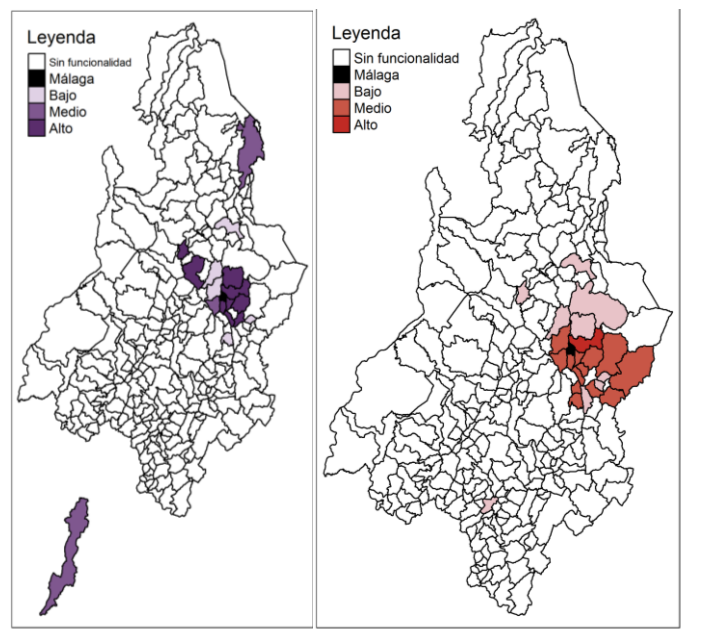
A continuación, se analizan las relaciones funcionales de la Provincia García-Rovira teniendo como eje de asociatividad y nodo de la subregión al municipio de Málaga.



**Mapa 7.** Funcionalidad ambiental y educación, Málaga (DNP, 2020)

Tomando como nodo al municipio de Málaga se evidencia una funcionalidad ambiental alta con los municipios de Enciso, Carcasí, San Miguel, Macaravita, Capitanejo, San José de Miranda, Cepitá y Jordán. En cuanto a la funcionalidad de educación el municipio de Málaga presenta relación funcional alta con los municipios de Cerrito y Carcasí.



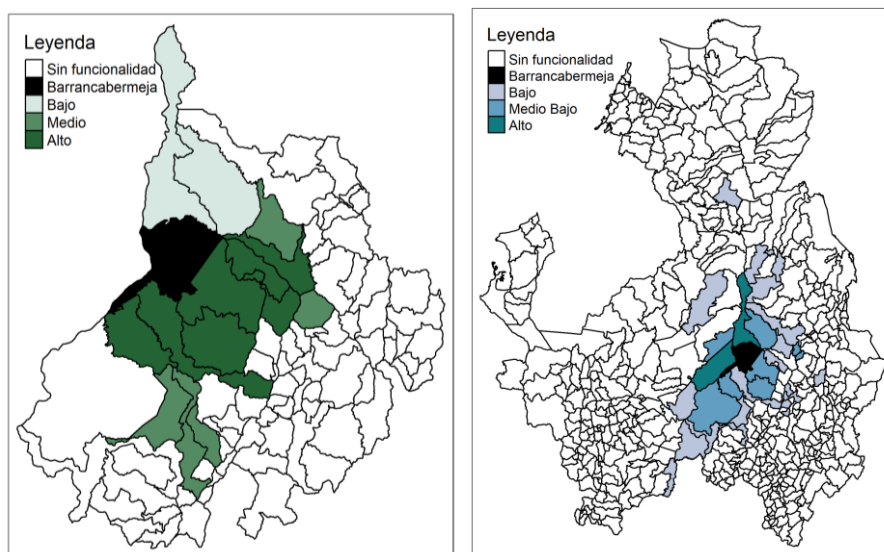


**Mapa 8.** Funcionalidad laboral y salud, Málaga (DNP, 2020)

En la funcionalidad laboral se evidencia que el municipio de Málaga presenta una relación alta con los municipios de San José de Miranda, Enciso, Carcasí, Concepción, Cerrito, Piedecuesta y Bucaramanga y en la funcionalidad de prestación de servicios de salud el municipio de Málaga presenta una relación funcional alta con el municipio de Concepción.

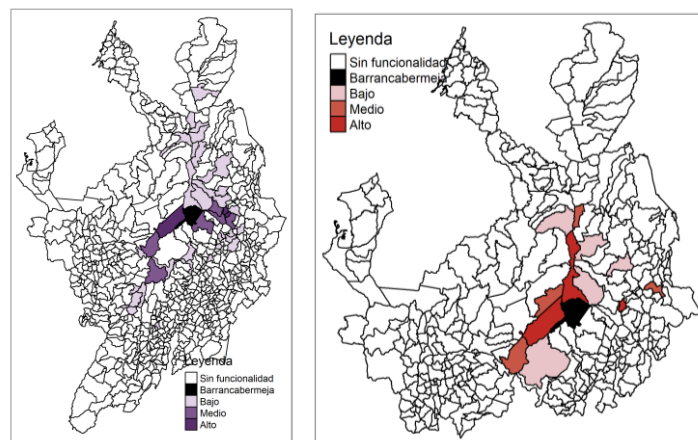
- **Análisis de funcionalidad provincia Yariguies**

A continuación, se analizan las relaciones funcionales de la Provincia García-Rovira teniendo como eje de asociatividad y nodo de la subregión al municipio de Barrancabermeja.



**Mapa 9.** Funcionalidad ambiental y educación, Barrancabermeja (2020)

Analizando la funcionalidad ambiental el municipio de Barrancabermeja presenta una relación funcional alta con los municipios de Puerto Parra, Simacota, San Vicente de Chucurí, Zapatoca, Betulia y Girón y una funcionalidad de educación alta con el municipio de Puerto Wilches.

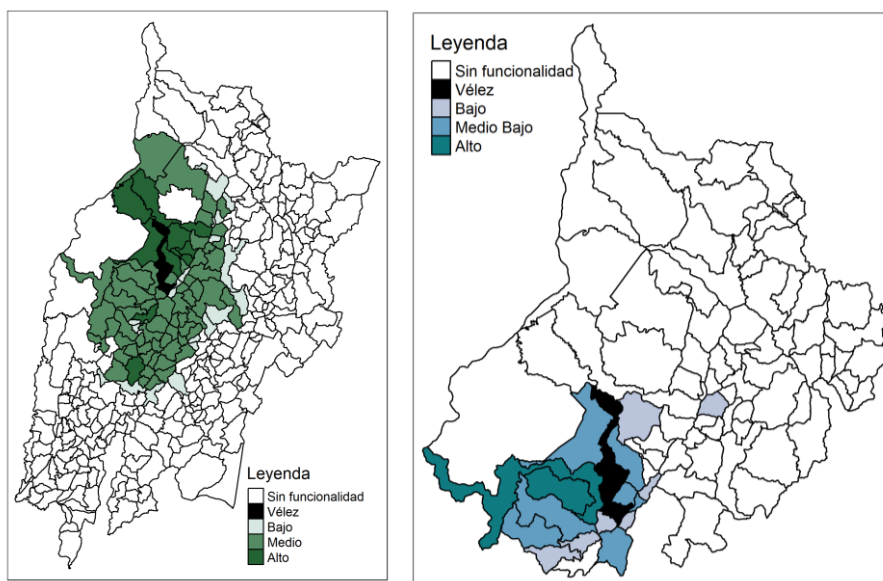


**Mapa 10.** Funcionalidad laboral y salud, Barrancabermeja (DNP, 2020)

En la funcionalidad laboral se evidencia que el municipio de Barrancabermeja presenta una relación alta con los municipios de Bucaramanga y Floridablanca y en la funcionalidad de prestación de servicios de salud el municipio de Barrancabermeja presenta una relación funcional alta con el municipio de Puerto Wilches y Bucaramanga.

- **Análisis de funcionalidad provincia Vélez**

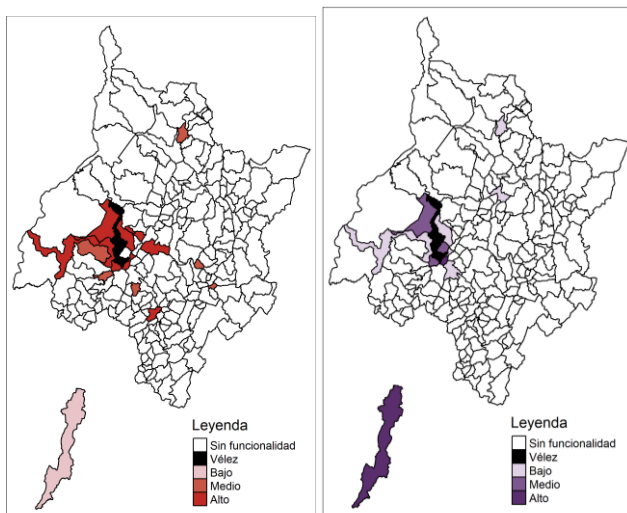
A continuación, se analizan las relaciones funcionales de la Provincia Vélez teniendo como eje de asociatividad y nodo de la subregión al municipio de Vélez.



**Mapa 11.** Funcionalidad ambiental y educación, Vélez (DNP, 2020)

En la funcionalidad ambiental el municipio de Vélez presenta una relación funcional alta con los municipios de La Paz, El Guacamayo, Santa Helena del Opón,

Simacota, Puerto Parra, Landázuri y una funcionalidad de educación alta con los municipios de Bolívar y El Peñón.

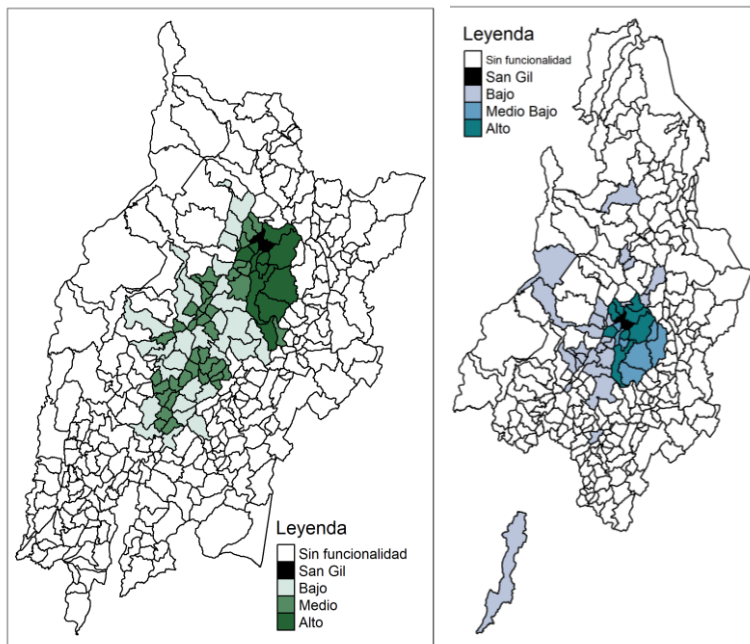


**Mapa 12.** Funcionalidad salud y laboral, Vélez (DNP, 2020)

En la funcionalidad laboral se evidencia que el municipio de Vélez presenta una relación alta con los municipios de Landázuri, Bolívar, La Paz, Barbosa y Guavatá y una funcionalidad de prestación de servicios de salud alta con el municipio de Barbosa.

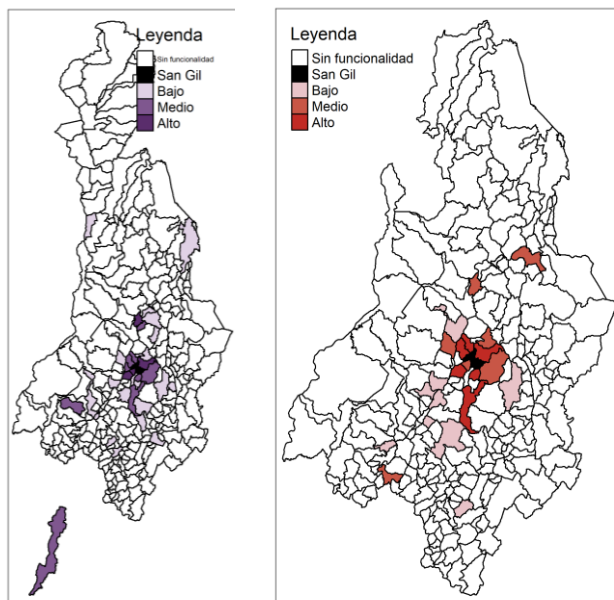
- **Análisis de funcionalidad provincia Guantán**

A continuación, se analizan las relaciones funcionales de la Provincia Guantán teniendo como eje de asociatividad y nodo de la subregión al municipio de San Gil:



**Mapa 13.** Funcionalidad ambiental y educación, San Gil (DNP, 2020)

En la funcionalidad ambiental el municipio de San Gil presenta una relación funcional alta con los municipios de Curití, Mogotes, Pinchote, Socorro, Páramo, Valle de San José, Ocamonte, Charalá, Coromoro, Encino y una funcionalidad de educación alta con los municipios de Aratocha, Curití, Valle de San José, Mogotes, Charalá y Socorro.



**Mapa 14.** Funcionalidad laboral y salud, San Gil (DNP, 2020)

En la funcionalidad laboral se evidencia que el municipio de San Gil presenta una relación alta con los municipios de Curití, Pinchote, Socorro, Bucaramanga y una funcionalidad de prestación de servicios de salud alta con los municipios de Villanueva, Barichara, Socorro, Valle de San José y Charalá.

Luego del análisis de funcionalidad y de contexto socio-económico realizado, se evidencia que entre los municipios y provincias del departamento de Santander existen unas relaciones funcionales en torno a temas económicos, ambientales, de educación y de conmutación laboral que permiten conformar una subregión funcional, la cual también presenta unas necesidades comunes que pueden ser abordadas a través de un Pacto Funcional, a través del cual se articulen políticas,

planes y programas orientados a la gestión técnica y financiera de proyectos enfocados en términos de conectividad y equipamientos sociales.

#### **8.2.4.3 Componente estratégico Pacto Funcional Santander**

El enfoque regional incluido en el Plan Nacional de Desarrollo 2018 - 2022 “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”, en adelante PND, propiciará la consolidación de los Pactos Territoriales como instrumento articulador entre la Nación y el territorio, orientado a la identificación, priorización y cofinanciación de proyectos de alto impacto, definidos a partir, tanto de las necesidades del territorio, como de sus ventajas comparativas y competitivas.

A partir de lo anterior, se definieron 3 tipos de pactos:

- **Los pactos regionales:** acuerdos marco de voluntades suscritos entre la Nación y el conjunto de departamentos que integran las regiones definidas en las bases del Plan Nacional de Desarrollo- “Pacto por Colombia - pacto por la equidad”, cuyo propósito es articular políticas, planes y programas orientados a la gestión técnica y financiera de proyectos de impacto regional conforme a las necesidades de los territorios, a fin de promover el desarrollo regional.
  
- **Los pactos funcionales:** acuerdos marco de voluntades que podrán ser suscritos entre la Nación y los municipios que tengan relaciones funcionales de acuerdo con la metodología

que para el efecto defina el Departamento Nacional de Planeación, cuyo propósito es articular políticas, planes y programas orientados a la gestión técnica y financiera de proyectos conforme a las necesidades de los territorios, a fin de promover, entre otras cosas, el desarrollo subregional.

- **Los pactos departamentales:** acuerdos marco de voluntades que podrán ser suscritos entre la Nación y cada uno de los departamentos priorizados para el desarrollo de las estrategias diferenciadas a las que hacen referencia las bases de la presente Ley, cuyo propósito es articular políticas, planes y programas orientados a la gestión técnica y financiera de proyectos conforme a las necesidades de los territorios, a fin de promover, entre otras cosas, la superación de la pobreza, el fortalecimiento institucional de las autoridades territoriales y el desarrollo socioeconómico de las comunidades.

El objetivo de los Pactos Territoriales es potencializar las regiones por medio de la identificación de proyectos e intervenciones regionales y subregionales de gran impacto, así como el estímulo a la coordinación entre niveles de gobierno y diferentes actores que convergen en el territorio, incluyendo esquemas asociativos territoriales (EAT).

El Pacto Funcional Santander está categorizado como un pacto funcional, beneficiando a 76 municipios que integran las provincias de Soto Norte, Metropolitana, Comunera, Guanentá, Vélez, García Rovira y Yariguíes. Por invitación de los alcaldes y considerando los principios de



conurrencia, complementariedad y subsidiariedad, la Gobernación de Santander puede ser suscribiente del Pacto.

Este pacto permitirá impulsar a la subregión de Santander como un eje de competitividad a través de la provisión eficiente de servicios de infraestructura para el desarrollo económico y social, a partir de la realización de inversiones en infraestructura vial, educación, salud, vivienda, agua potable y saneamiento básico, turismo y deporte.

Dado lo anterior, el objetivo del Pacto es articular entre la Nación y los municipios de las provincias de Soto Norte, Metropolitana, Comunera, Guanentá, Vélez, García Rovira y Yariguíes, las políticas, planes y programas orientados a consolidar al departamento de Santander, a través de sus subregiones, como un eje de competitividad mediante la provisión eficiente de servicios de infraestructura para el desarrollo económico y social.

Para contribuir a este objetivo, se consideran 2 líneas temáticas, que reflejan la vocación de los territorios que la componen, la visión del desarrollo y las potencialidades de la región. Estas son:

- **Conectividad subregional:** esta línea temática busca potenciar la conectividad vial dentro del departamento, con el fin de facilitar las condiciones necesarias para el fomento de actividades económicas que se desarrollan en el territorio. Se espera reducir los tiempos de

viaje de los municipios principalmente de las zonas rurales y contribuir a la conexión de centros de producción con centros de consumo.

- **Infraestructura para el desarrollo social:** esta línea temática busca realizar la provisión eficiente de servicios de infraestructura para el desarrollo social de la subregión y así fortalecer sus ventajas competitivas a través del fortalecimiento de la educación pública superior, construcción de infraestructura y dotación especializada para hospitales en las diferentes provincias, infraestructura de equipamiento urbano en los sectores de cultura y deporte e infraestructura para el saneamiento básico.

#### **8.2.4.4 Inversiones indicativas para el Pacto Funcional Santander**

Las iniciativas indicativas del Pacto corresponden a intervenciones que entre la nación y el territorio se consideran de importancia estratégica por su impacto regional para el desarrollo de la región.

Además de lo anterior, se han identificado, junto con el territorio, las siguientes iniciativas estratégicas, que se articulan con las líneas temáticas propuestas. Estas son:

Sector	Provincia	Proyecto	Valor total	Aporte Nación	Aporte Territorio
Transporte	García Rovira	Pavimentación vía Curos – Málaga	320.000.000.000	320.000.000.000	0
	García Rovira	Pavimentación Troncal Central Norte	180.000.000.000	180.000.000.000	0
	Vélez	Pavimentación Transversal Carare	90.000.000.000	90.000.000.000	0
	Guanentá	Pavimentación Onzaga - San Joaquín – Mogotes	90.000.000.000	90.000.000.000	0
	Metropolitana Guanentá Comunera Vélez	Estudios y diseños obras Troncal Central Nacional: Anillo Vial Externo, Circunvalar de Menzuly, Variante Oiba, Variante Barbosa, ampliación corredor	5.480.000.000	5.480.000.000	0
	Metropolitana/ Comunera/ Guanentina	Pavimentación vía Zapatoca - Galán – Barichara	150.000.000.000	150.000.000.000	0
	Comunera/ Guanentá	Pavimentación Socorro – Páramo	12.000.000.000	0	12.000.000.000
	Yariguíes	Pavimentación acceso a Puerto Wilches	13.000.000.000	0	13.000.000.000
	Metropolitana	Mejoramiento / Rehabilitación Girón – Zapatoca	15.000.000.000		15.000.000.000
	Comunera	Mejoramiento / pavimentación Gámbita – Palermo	10.000.000.000	0	10.000.000.000
	Vélez	Mejoramiento /pavimentación Guavatá – Vélez	10.000.000.000	0	10.000.000.000
	García Rovira	Mejoramiento /pavimentación Enciso – Carcasí	10.000.000.000	0	10.000.000.000
	Yariguíes	Mejoramiento /pavimentación Carmen – Yarima	20.000.000.000	0	20.000.000.000
		Mejoramiento vías terciarias departamento	111.044.594.000	90.000.000.000	21.044.594.000
Educación	Metropolitana	Construcción Centro Integral Deportivo y de Alto Rendimiento de las UTS	28.772.517.733	28.772.517.733	0
	Metropolitana	Adecuación y mejoramiento de la sede regional de Vélez de las Unidades Tecnológicas de Santander , Fase II	14.560.000.000	11.400.000.000	3.160.000.000
	Vélez	Adecuación y mejoramiento de la sede regional de Piedecuesta de las Unidades Tecnológicas de Santander.	13.840.000.000	10.000.000.000	3.840.000.000
	Metropolitana	Construcción Edificio Facultad de Salud de la UIS	91.000.000.000	60.000.000.000	31.000.000.000
	Guanentá	Ampliación SENA San Gil	28.687.000.000	15.000.000.000	13.687.000.000
Salud	Guanentá	Terminación Hospital San Gil	25.000.000.000	0	25.000.000.000
	Guanentá	Terminación Hospital Mogotes	5.000.000.000	0	5.000.000.000
	García Rovira	Construcción Hospital San Andrés	8.000.000.000	0	8.000.000.000
	Vélez	Construcción nuevo hospital Barbosa	10.000.000.000	0	10.000.000.000
	Comunera	Construcción Hospital Suaita	8.000.000.000	0	8.000.000.000
Deporte y recreación	Soto Norte	Construcción de la villa olímpica de Matanza	5.000.000.000	0	5.000.000.000
	Soto Norte	Centro de alto rendimiento en altura	80.000.000.000	80.000.000.000	0
	Soto Norte	Sede administrativa Indersantander	10.000.000.000	0	10.000.000.000
	Comunera	Construcción de la villa olímpica de Oiba	5.000.000.000	0	5.000.000.000

Sector	Provincia	Proyecto	Valor total	Aporte Nación	Aporte Territorio
Turismo	Yariguíes	Construcción de las Obras del Malecón de Barrancabermeja: Mercado Gastronómico, Centro BIT y Obras adicionales en el Corredor.	64.737.000.000	47.050.000.000	17.687.000.000
	Yariguíes	Parque Agro-turístico para la Investigación, Transformación y Comercialización del Cacao	140.093.000.000	120.000.000.000	20.093.000.000
	Comunera	Parque Lineal de la Libertad Socorro	5.000.000.000	0	5.000.000.000
Vivienda, Ciudad y Territorio	Metropolitana	Módulo de integración social barrio El Reposo – Floridablanca	11.500.000.000	0	11.500.000.000
	Metropolitana	Centros de integración social diferentes comunas de Floridablanca	8.500.000.000	0	8.500.000.000
	Yariguíes	Construcción de obras de renovación urbana en el municipio de Barrancabermeja	10.000.000.000	0	10.000.000.000
APSB	Metropolitana	Renovación redes acueducto y alcantarillado Piedecuesta.	23.000.000.000	0	23.000.000.000
	Metropolitana	Obras de mitigación de riesgo para la estabilización y canalización área urbana de Piedecuesta	20.000.000.000	0	20.000.000.000
	Guanentá	Construcción Fase 2 Plan Maestro Alcantarillado municipio de Charalá	6.181.464.000	0	6.181.464.000
Vivienda	Guanentá, Soto Norte, Comunera, García Rovira, Velez, Yariguíes	Construcción vivienda nueva	62.668.161.562	0	62.668.161.562
	Guanentá, Comunera, García Rovira, Velez, Yariguíes, Metropolitana	Mejoramiento vivienda	12.000.000.000	0	12.000.000.000
<b>Total Pacto Santander</b>			<b>1.733.063.737.295</b>	<b>1.297.702.517.733</b>	<b>435.361.219.562</b>

**Tabla 15.** Iniciativas indicativas estratégicas Pacto Funcional Santander

Para financiar estas iniciativas, el Pacto deberá contar con la concurrencia de actores y fuentes de financiación, incluyendo los esfuerzos articulados entre el Gobierno Nacional, las entidades territoriales, el sector privado y cooperación internacional, entre otros. Para su financiación, se cuentan con algunas fuentes como:

- a) Recursos del Sistema General de Regalías-SGR, recursos del Sistema General de Participaciones-SGP, recursos del Presupuesto General de la Nación-PGN y recursos propios de las entidades.
- b) Articulación con programas ejecutados por el Gobierno Nacional y otras entidades o agencias en Santander.
- c) Financiación a través del Programa de Apoyo a la Participación Privada, con el fin de promover la vinculación del sector privado en la financiación, operación y mantenimiento de proyectos de infraestructura priorizados en el Pacto, así como de los recursos de responsabilidad social corporativa.

Los actores identificados de manera preliminar para el desarrollo del pacto funcional son: Gobernación Santander y delegados de las entidades territoriales que conforman cada provincia.

#### **8.2.4.5 Modelo de gobierno**

El desarrollo e implementación del pacto estará encabezado por el Consejo Directivo, que será la instancia superior de administración y decisión del Pacto. Su función es dirigir y orientar la implementación del Pacto, definiendo las estrategias y acciones que permitan el cumplimiento de sus objetivos, posibilitando la adecuada interacción entre los niveles de gobierno participantes.

El Consejo Directivo estará integrado por los siguientes niveles de gobierno:

1. Nivel nacional: El Gerente Nacional Pactos Territoriales o su delegado.
2. Nivel departamental: El Gobernador del departamento de Santander
3. Nivel municipal: Tres alcaldes delegados de los municipios representantes de las Provincias signatarias del Pacto Funcional o su delegado.

Las funciones del Consejo Directivo serán:

1. Definir directrices y lineamientos generales para la operatividad del pacto funcional.
2. Aprobar el Plan de Acción para cada vigencia, con base en las propuestas y recomendaciones presentadas por el Comité Técnico.
3. Establecer los lineamientos de ejecución y operación de los proyectos incluidos en el pacto funcional, y en especial de aquellos que han sido priorizados, teniendo en cuenta los criterios propuestos por el Comité Técnico y lo dispuesto en las cláusulas del Contrato.
4. Analizar los informes de seguimiento a la ejecución física y financiera del pacto funcional, presentados por la secretaría técnica, para formular directrices y recomendaciones y tomar las decisiones pertinentes con el propósito de garantizar la operación del Contrato y el cumplimiento de los compromisos adquiridos por las partes.

5. Proponer y aprobar las modificaciones que, por razones de pertinencia o conveniencia, se considere necesario aplicar al componente programático y de inversiones definido en el pacto funcional, debiendo contar con la evaluación y aprobación previa del Comité Técnico. En todo caso, las propuestas deberán ser coherentes con la convergencia de prioridades de desarrollo nacional y territorial y deberán ceñirse de manera estricta a criterios técnicos y de viabilidad financiera.
  
6. Facilitar y promover la interlocución e interacción entre los niveles de gobierno participantes, y con instancias de la sociedad civil y organizaciones sociales y comunitarias cuando se considere necesario.
  
7. Definir y adoptar su reglamento interno.

El Consejo Directivo contará con reglas de operación estandarizadas que serán plasmadas en un reglamento interno, el cual deberá ser aprobado y adoptado en su primera sesión. La propuesta de reglamento interno será elaborada por el Grupo de la Gerencia Nacional de Pactos Territoriales y socializada con las instancias de administración para su aprobación ante el Consejo Directivo.

Para la adecuada gestión e implementación de los proyectos del pacto funcional, el Consejo Directivo contará con una instancia asesora denominada Comité Técnico.

Este comité es una instancia especializada de apoyo técnico al servicio del Consejo Directivo, encargada de asesorarlo y asistirlo en el cumplimiento de sus funciones y en los procesos de toma de decisiones relacionadas con la operatividad y ejecución del pacto funcional, preparando los documentos técnicos y de soporte que sean requeridos y formulando las recomendaciones pertinentes. La dirección y coordinación del comité estará a cargo de la Secretaría Técnica del Consejo Directivo, encabezada por un representante del Grupo de la Gerencia Nacional de Pactos Territoriales.

El Comité Técnico estará integrado por los siguientes niveles de gobierno:

1. Nivel nacional: El delegado Gerencia Nacional Pactos Territoriales.
2. Nivel departamental: El Secretario de Planeación de la Gobernación Santander o su delegado.
3. Nivel municipal: Los Secretarios de Planeación de las alcaldías delegadas por los municipios signatarios al Consejo Directivo.

A partir de este modelo de gobierno, se realiza la implementación del Pacto, mediante el diseño de un plan estratégico de inversiones, en el que se definirán las iniciativas, programas o proyectos a ejecutar y su esquema de financiación.



## ANEXO 1. Detalle proyecto mejoramiento de vías terciarias

Provincia	Proyecto	Valor total	Valor Nación	Valor Territorio
Metropolitana	El Playón	2.500.000.000	2.500.000.000	
Metropolitana	Piedecuesta	3.300.000.000		3.300.000.000
Metropolitana	Lebrija	6.000.000.000	5.000.000.000	1.000.000.000
Metropolitana	Rionegro	5.000.000.000	5.000.000.000	
Metropolitana	Tona	2.500.000.000	2.500.000.000	
Metropolitana	Santa Bárbara	2.500.000.000	2.500.000.000	
Soto Norte	Matanza	886.297.000		886.297.000
Soto Norte	Charta	5.000.000.000	5.000.000.000	
Soto Norte	California	2.500.000.000	2.500.000.000	
Yariguíes	El Carmen de Chucurí	2.500.000.000	2.500.000.000	
Yariguíes	Betulia	5.000.000.000	5.000.000.000	
Yariguíes	San Vicente de Chucurí	2.500.000.000	2.500.000.000	
Yariguíes	Sabana de Torres	3.000.000.000	3.000.000.000	
Guanentá	San Gil	2.373.000.000		2.373.000.000
Guanentá	Coromoro	2.500.000.000	2.500.000.000	
Guanentá	Charalá	2.274.000.000		2.274.000.000
Guanentá	Ocamonte	2.500.000.000	2.500.000.000	
Guanentá	Curití	3.000.000.000	3.000.000.000	
Comunera	Socorro	2.000.000.000		2.000.000.000
Comunera	Guacamayo	2.500.000.000	2.500.000.000	
Comunera	Guapotá	886.297.000		886.297.000
Comunera	Oiba	4.845.000.000	2.000.000.000	2.845.000.000
Comunera	Palmar	1.280.000.000		1.280.000.000
Comunera	Santa Helena del Opón	2.500.000.000	2.500.000.000	
Comunera	Suaita	4.200.000.000	2.000.000.000	2.200.000.000
Vélez	Vélez	2.500.000.000	2.500.000.000	
Vélez	Aguada	2.500.000.000	2.500.000.000	
Vélez	Guavatá	1.000.000.000		1.000.000.000
Vélez	Sucre	1.000.000.000		1.000.000.000
Vélez	Cimitarra	5.000.000.000	5.000.000.000	
Vélez	Chipatá	3.500.000.000	3.500.000.000	
Vélez	Güepsa	2.500.000.000	2.500.000.000	
Vélez	La Paz	2.500.000.000	2.500.000.000	
Vélez	La Belleza	2.500.000.000	2.500.000.000	
García Rovira	Carcasí	2.500.000.000	2.500.000.000	

Provincia	Proyecto	Valor total	Valor Nación	Valor Territorio
García Rovira	Guaca	4.000.000.000	4.000.000.000	
García Rovira	Macaravita	1.250.000.000	1.250.000.000	
García Rovira	San Andrés	5.000.000.000	5.000.000.000	
García Rovira	San Miguel	1.250.000.000	1.250.000.000	

**Anexo 2. Detalle alcance proyecto construcción de vivienda**

Provincia	Proyecto	Valor total	Valor Nación	Valor Territorio
Guanentá	Construcción vivienda nueva rural Charalá	1.843.181.222		1.843.181.222
Guanentá	Construcción vivienda nueva rural Cabrera	1.843.181.222		1.843.181.222
Guanentá	Construcción vivienda nueva rural San Gil	1.843.181.222		1.843.181.222
Guanentá	Construcción vivienda nueva rural Villanueva	1.843.181.222		1.843.181.222
Guanentá	Construcción vivienda nueva rural Onzaga	1.843.181.222		1.843.181.222
Guanentá	Construcción vivienda nueva rural Mogotes	1.843.181.222		1.843.181.222
Guanentá	Construcción vivienda nueva rural Curití	1.843.181.222		1.843.181.222
Guanentá	Construcción vivienda nueva rural Valle de San José	1.843.181.222		1.843.181.222
Guanentá	Construcción vivienda nueva rural Páramo	1.843.181.222		1.843.181.222
Guanentá	Construcción vivienda nueva rural Aratocha	1.843.181.222		1.843.181.222
Soto Norte	Construcción vivienda nueva rural California	1.843.181.222		1.843.181.222
Soto Norte	Construcción vivienda nueva rural Matanza	1.843.181.222		1.843.181.222
Soto Norte	Construcción vivienda nueva rural Rionegro	1.843.181.222		1.843.181.222
Comunera	Construcción vivienda nueva rural Guacamayo	1.843.181.222		1.843.181.222
Comunera	Construcción vivienda nueva rural Oiba	1.843.181.222		1.843.181.222
Comunera	Construcción vivienda nueva rural Socorro	1.843.181.222		1.843.181.222
Comunera	Construcción vivienda nueva rural Confines	1.843.181.222		1.843.181.222
Comunera	Construcción vivienda nueva rural Guadalupe	1.843.181.222		1.843.181.222
Comunera	Construcción vivienda nueva rural Chima	1.843.181.222		1.843.181.222
Comunera	Construcción vivienda nueva rural Gámbita	1.843.181.222		1.843.181.222
Comunera	Construcción vivienda nueva rural Guapotá	1.843.181.222		1.843.181.222
Comunera	Construcción vivienda nueva rural Suaita	1.843.181.222		1.843.181.222
Comunera	Construcción vivienda nueva rural Galán	1.843.181.222		1.843.181.222

Provincia	Proyecto	Valor total	Valor Nación	Valor Territorio
Comunera	Construcción vivienda nueva rural Palmar	1.843.181.222		1.843.181.222
García Rovira	Construcción vivienda nueva rural San Miguel	1.843.181.222		1.843.181.222
García Rovira	Construcción vivienda nueva rural Macaravita	1.843.181.222		1.843.181.222
García Rovira	Construcción vivienda nueva rural Concepción	1.843.181.222		1.843.181.222
Vélez	Construcción vivienda nueva rural Barbosa	1.843.181.222		1.843.181.222
Vélez	Construcción vivienda nueva rural Puente Nacional	1.843.181.222		1.843.181.222
Vélez	Construcción vivienda nueva rural La Belleza	1.843.181.222		1.843.181.222
Vélez	Construcción vivienda nueva rural Guavatá	1.843.181.222		1.843.181.222
Yariguíes	construccion vivienda nueva rural Puerto Wilches	1.843.181.222		1.843.181.222
Yariguíes	Construccion vivienda nueva rural El Carmen	1.843.181.222		1.843.181.222
Yariguíes	Construcción vivienda nueva rural Betulia	1.843.181.222		1.843.181.222

**ANEXO 3. Detalle alcance proyecto mejoramiento de vivienda**

Provincia	Proyecto	Valor total	Valor Nación	Valor Territorio
Guanentá	Mejoramiento vivienda Ocamonte	600.000.000		600.000.000
Guanentá	Mejoramiento vivienda Coromoro	600.000.000		600.000.000
Guanentá	Mejoramiento vivienda Encino	600.000.000		600.000.000
Guanentá	Mejoramiento vivienda Pinchote	600.000.000		600.000.000
Guanentá	Mejoramiento vivienda San Joaquín	600.000.000		600.000.000
Guanentá	Mejoramiento vivienda Jordán	600.000.000		600.000.000
Guanentá	Mejoramiento vivienda Cepitá	600.000.000		600.000.000
Comunera	Mejoramiento vivienda Palmas del Socorro	600.000.000		600.000.000
Comunera	Mejoramiento vivienda Hato	600.000.000		600.000.000
García Rovira	Mejoramiento vivienda Guaca	600.000.000		600.000.000
García Rovira	Mejoramiento vivienda Molagavita	600.000.000		600.000.000
García Rovira	Mejoramiento vivienda Carcasí	600.000.000		600.000.000
García Rovira	Mejoramiento vivienda Capitanejo	600.000.000		600.000.000
Vélez	Mejoramiento vivienda Chipatá	600.000.000		600.000.000
Vélez	Mejoramiento vivienda Sucre	600.000.000		600.000.000
Vélez	Mejoramiento vivienda Santa Helena	600.000.000		600.000.000
Vélez	Mejoramiento vivienda Bolívar	600.000.000		600.000.000
Yariguíes	Mejoramiento vivienda San Vicente	600.000.000		600.000.000
Metropolitana	Mejoramiento vivienda Zapatoca	600.000.000		600.000.000
Metropolitana	Mejoramiento vivienda Los Santos	600.000.000		600.000.000

## CONCLUSIÓN

Los lineamientos planteados en la tesis, serán los mas indicados para la concreción del Pacto Funcional Santander, el segundo que promueve la administración del presidente Duque y que confirma la importante dinámica que Santander como Departamento y subregión alcanza en la gestión de proyectos en favor de los habitantes de su territorio con impacto en indicadores que confirman el nivel de bienestar y calidad de vida que se reconoce a este territorio.

Su construcción, a partir de las dinámicas sociales, económicas y políticas que marcaron las figuras de la Provincia como referente de organización territorial, incidieron como factor diferenciador de los ejercicios anteriores de relacionamiento entre la Nación y el territorio, como fueron el Contrato Plan y las estrategias puntuales que persiguieron mejores niveles de productividad para el país como lo fueron la Agenda Interna de Competitividad, los Comités Asesores de Comercio Exterior Carce, el Sistema Nacional de Innovación y las Comisiones Regionales de Competitividad; cada uno con un impacto y contribución correspondiente al momento de su implementación.

Entendida esta lógica línea de concepción de los lineamientos alcanzados, sus insumos serán la base constitutiva de la firma del Pacto Funcional Santander, brindándole protagonismo e incidencia al presente documento, resultado de un trabajo de investigación, recaudo de información y de adelantos en el terreno que le dan forma a su resultado, dedicado al impacto concreto en el desarrollo económico local y un entendimiento cada vez mas robusto entre el Gobierno Nacional y el territorio.

## BIBLIOGRAFÍA

Bárcena, A. (2018) *El Acuerdo de Escazú: un hito ambiental para América Latina y el Caribe*. Editorial del director. <https://www.cepal.org/es/articulos/2018-acuerdo-escazu-un-hito-ambiental-america-latina-caribe>

Boisier, S. (1997) *El Vuelo de una Cometa. Una Metáfora para una Teoría del Desarrollo Territorial*. *Estudios Regionales* (48), 41-79.

<http://www.revistaestudiosregionales.com/documentos/articulos/pdf524.pdf>

Canzanelli, G. (2001). *Overview and Learned Lessons on Local Economic Development, Human Development and Decent Work*. *International Labour Organization Working Papers Universitas* [https://www.ilsleda.org/images/papers/Overview-LED\\_1.pdf](https://www.ilsleda.org/images/papers/Overview-LED_1.pdf)

Canzanelli, G. (2009). *Una visión general sobre el tema: lo global y lo local*. En O. Castelletti & Z. Pallares (Eds.) *El desarrollo a partir de lo local*. (p.34-49) Fondo editorial Nueva Empresa.

CEPAL (2012) *Redes y Pactos Territoriales en América Latina y El Caribe*. Ed. CEPAL. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/7244-redes-pactos-sociales-territoriales-america-latina-caribe-sugerencias>

CINEP. (1998) *Colombia País de Regiones* Tomo II. Ed. Cinep.

<https://babel.banrepcultural.org/digital/collection/p17054coll10/id/2785>

Constitución Política de Colombia, artículo 312, julio 7 de 1991. (Colombia).

Couto, S. (2006) *Fundamentos conceptuales del desarrollo Local*. Ed. Pnud.

Departamento Nacional de Planeación (2013) *Bases para la Formulación de la Política Nacional de Desarrollo Local*. <https://www.redadelco.org/wp-content/uploads/2016/06/Bases-Pol%C3%ADtica-de-Desarrollo-Local-2013.pdf>

Departamento Nacional de Planeación. (2015) Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, Hacia una sola Colombia: camino a la prosperidad democrática. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/PND%202014-2018%20Tomo%201%20internet.pdf>

Departamento Nacional de Planeación (2016) *Contratos Plan un Instrumento para la Descentralización y el Desarrollo de las Regiones*. [https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Contratos%20Plan/Contratos%20Plan%20-%20Vertical\\_Versión%20Impresa.pdf](https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Contratos%20Plan/Contratos%20Plan%20-%20Vertical_Versión%20Impresa.pdf)

Departamento Nacional de Planeación (2019) Plan Nacional de Desarrollo. Pacto por Colombia – Pacto por la Equidad. <https://www.dnp.gov.co/DNPN/Paginas/Plan-Nacional-de-Desarrollo.aspx>



Departamento Nacional de Planeación. (2020a) *Kit de Planeación Territorial*.  
<https://portalterritorial.dnp.gov.co/kpt/>

Departamento Nacional de Planeación. (2020b) *Índice de Desarrollo Endógeno*.  
<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Inversiones%20y%20finanzas%20pblicas/PPT%20IENDOG.pdf>

Díaz, L. C. (2008). *Los Constituyentes del Estado de Santander Pamplona 1857* [Tesis Maestría, Universidad Industrial de Santander] Ediciones UIS.  
<https://ediciones.uis.edu.co/index.php/publicacionesuis/catalog/book/72>

Díaz, L. C. (2009) *Consolidación y Declive de una Generación Política del siglo XIX. Anuario de Historia Regional y de las Fronteras*. (14) 1. (P. 273-301)  
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5754933>

Gallart, D. (1998) *Modelli Locali di Sviluppo. Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales*. (124). <http://www.ub.edu/geocrit/b3w-124.htm>

Gobernación de Santander. (1860) *Gaceta de Santander*, (108) Junio 1 de 1860.

Gobernación de Santander. (1860) *Gaceta de Santander*. (116) Junio 9 de 1860.

Gobernación de Santander. (1879) *Gaceta de Santander*. (1262) Enero 16 de 1879.

Gobernación de Santander (2020a). *Plan de Desarrollo Departamental 2020–2023. Santander contigo y para el mundo*. <https://www.santander.gov.co/index.php/actualidad/item/4813-plan-de-desarrollo-santander-siempre-contigo-y-para-el-mundo-transformara-el-departamento>

Gobernación de Santander. (2020b) Plan de Ordenamiento Departamental de Santander.

Gómez, A. (2012) *Más Para Periodistas*. *Vanguardia Liberal*, octubre 13 de 2012.

González, L. (1997). *Invitación a la Microhistoria*. Ed. Fondo de Cultura Económica.

Herrera, J., Hollmann, F., Mantilla, J. F., Medina, M. F., Quintero, M. W. & Restrepo, F. (2002) *Genealogías de Santa Fe de Bogotá*. Tomo V. Gente Nueva Editorial.

Herrera, M. (2001) *Divisiones politico administrativas del Virreinato de la Nueva Granada a finales del Periodo Colonial*. *Historia Crítica*. (22) p. 76-98.  
<https://doi.org/10.7440/histcrit22.2001.04>

Jhonson, D. C. (1984) *Santander siglo XIX cambios socioeconómicos*. C. Valencia Editores.

La Nación (2014). *Fui un desplazado*. *Entrevista a Mario Hernández*. 30 de agosto de 2014.

Ley 1753 de 2015. Por la cual se expide en Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un Nuevo País”. Junio 9 de 2015. DO. N49538.

Ley 1955 de 2019. Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”. Mayo 25 de 2019. DO. N50964.

Laurent, M. (2008) *Contrabando en Colombia en el siglo XIX. Prácticas y discursos de resistencia y reproducción*. Uniandes – CESO.

Martínez, G. (1971) *La Encomienda de Tequia 1540-1800. Universitas Humanística*. 2 (2)  
<https://revistas.javeriana.edu.co/index.php/univhumanistica/article/view/1059>

ONU. (2015) *Objetivos de Desarrollo Sostenible*.

<https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. (2015). *Colombia, Políticas prioritarias para un Desarrollo Inclusivo*. <https://www.oecd.org/about/publishing/colombia-politicas-prioritarias-para-un-desarrollo-inclusivo.pdf>

Pando, J. A. (1780) *Itinerario Real de Correos del Nuevo Reino de Granada y Tierra firme: El Manuscrito de Pando*. Academia Colombiana de Historia.

Parra, A. (1912) *Memorias*. Imprenta de la Luz.

<https://babel.banrepcultural.org/digital/collection/p17054coll10/id/3353/>

Pérez, M, & Giménez, M. (1994) *Desarrollo Local y Desarrollo Rural: el contexto del programa leader*. *Papeles de Economía*, 60, p. 219-233

Ramos, A. (1998) *Colonos, empresarios y vagos: Experiencias fronterizas en el Carare en la primera mitad del siglo XIX*. *Fronteras de la Historia* 2 (2)

<https://doi.org/10.22380/20274688.756>

Rodríguez, J. (2010) *La Independencia del Socorro en la Génesis de la Emancipación Colombiana*. En *Credencial Historia*. (5) 242 <https://www.banrepcultural.org/biblioteca-virtual/credencial-historia/numero-242/la-independencia-del-socorro-en-la-genesis-de-la-emancipacion-colombiana>

Schumpeter, J. (1978) *Teoría del desenvolvimiento económico*. Editorial Efe.

Sierra, L., Gallichio, E., Ramírez, J., Valle, C. et al. Fundación Social (2008) *Desarrollo Económico Local: una apuesta local por el futuro*. FS Editores.

Stoller, R. (1998) *Ironías del Federalismo en la Provincia del Socorro 1810-1870*. *Fronteras de la Historia*. (2) <https://revistas.icanh.gov.co/index.php/fh/article/view/754/601>

Vázquez, A. (2009) *Fundamentos de la teoría del desarrollo endógeno*. En O. Castelletti & Z. Pallares (Eds.) *El desarrollo a partir de lo local*. (p.34-49) Fondo editorial Nueva Empresa.

Velásquez, F. E. (2011) *Institucionalidad Participativa en Colombia, Notas para su Interpretación*. *Política & Sociedad* (10) 8 doi:10.5007/2175-7984.2011v10n18p155